

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2003:30

Hallituksen esitysten laatimisohteet

Helo-työryhmän ehdotus

LAUSUNTOJA JA SELVITYKSIÄ 2003:30

Hallituksen esitysten laatimisohteet

Helo-työryhmän ehdotus

ISSN 1458-7149
ISBN 952-466-187-X
Oikeusministeriö
Helsinki

KUVAILEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
15.9.2003

Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Helo-työryhmä Puheenjohtaja, toimistopäällikkö Markku Tyynilä, puh. (09) 1606 7680 Sihteerit, lainsäädäntöneuvos Kirsi Kuuttiniemi, puh. (09) 1606 7529 ja erityisasiantuntija Martti Simola, puh. (09) 1606 7669		Julkaisun laji Työryhmämietintö	
		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 26.10.2001	
Julkaisun nimi Hallituksen esitysten laatimisohteet, Helo-työryhmän ehdotus			
Julkaisun osat Kuvailulehti suomen ja ruotsin kielellä Ehdotus uusiksi hallituksen esitysten laatimisohteiksi Liitteenä ruotsinkieliset vakio-otsikkomallit, kolme hallituksen esityksen mallia, rinnakkaistekstimalli, kuvaus lainvalmisteluhankkeen kulusta ja suunnittelusta sekä luettelo lainvalmisteluoppaista			
Tiivistelmä Mietintö sisältää luonnoksen uusiksi hallituksen esitysten laatimisohteiksi, jotka annettaisiin nykyisten vuodelta 1992 olevien ohjeiden tilalle. Työryhmä ei ehdota ohjeiden perusrakennetta muutettavaksi, mutta ohjetta täydennettäisiin ja eräät sen jaksot uusittaisiin kokonaan. Ohjeeseen lisättäisiin vakio-otsikointineen uusi jakso kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevista esityksistä. Uuden perustuslain johdosta on nykyisen ”Säätämisyjärjestys”-jakson sijaan laadittu kokonaan uusi jakso ”Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys”. Jakso otettaisiin esitykseen, jos lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on tarpeen erikseen arvioida. Myös ”Esityksen vaikutukset” –jakso on uusittu kokonaan. Jaksossa tulisi entistä kattavammin selostaa, miten ehdotettavalla lailla päästään asetettuihin tavoitteisiin samoin kuin kaikki lain merkitykselliset vaikutukset. Ohjeisiin on myös lisätty jakso hallituksen esityksen yleisistä valmisteluperiaatteista sekä kuvaus hallituksen esityksen valmisteluvaiheista ja aikataulun suunnittelusta. Viime mainittua jaksoa täydentää ohjeen liite, jossa asiaa valotetaan myös käytännön esimerkein. Lisäksi ohjeen liitteiksi otettaisiin ruotsinkieliset vakio-otsikoinnit samoin kuin mallit laajasta ja suppeasta hallituksen esityksestä, kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevasta hallituksen esityksestä sekä hallituksen esityksen liitteeksi otettavista rinnakkaisteksteistä. Uusien ohjeiden yleistavoitteena on, että esitykset laadittaisiin tiiviisti mutta samalla niin, että niissä esitettäisiin kaikki olennainen päätöksenteossa tarvittava tieto.			
Avainsanat: (asiasanat) Laki, hallituksen esitys, lainvalmistelu, säädösvalmistelu, vaikutusarviointi, hallituksen esitysten laatimisohteet			
Muut tiedot			
Sarjan nimi ja numero Lausuntoja ja selvityksiä 2003:30		ISSN 1458-7149	ISBN 952-466-187-X
Kokonaissivumäärä 92	Kieli suomi	Hintana	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Oikeusministeriö		Kustantaja Oikeusministeriö	

JUSTITIEMINISTERIET

PRESENTATIONSBLAD

Utgivningsdatum

15.9.2003

<p>Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Helo-arbetsgruppen Ordförande, byråchefen Markku Tyynilä, tfn (09) 1606 7680 sekreterare, lagstiftningsrådet Kirsi Kuuttiniemi, tfn (09) 1606 7529 och specialsakkunnig Martti Simola, tfn (09) 1606 67669</p>	<p>Typ av publikation Arbetsgruppsbetänkande</p>		
	<p>Uppdragsgivare Justitieministeriet</p>		
	<p>Datum då organet tillsattes 26.10.2001</p>		
<p>Publikation Hallituksen esitysten laatimisohteet, Helo-työryhmän ehdotus</p>			
<p>Publikationens delar Presentationsblad på finska och svenska Förslag till anvisningen för beredning av regeringspropositionen Bilagor: svenska mallar för standardrubriker, tre mallar för regeringspropositioner, parallelltextmall, beskrivningen av lagberedningsförloppet och planeringen samt en förteckning över lagberedningsguider</p>			
<p>Referat</p> <p>Betänkandet innehåller ett utkast till nya anvisningar för beredning av regeringspropositioner. Anvisningarna ersätter de nuvarande anvisningarna från 1992.</p> <p>Arbetsgruppen föreslår inte några ändringar i anvisningarnas grundläggande struktur. Däremot föreslås en del kompletteringar, och vissa avsnitt revideras i sin helhet. Till anvisningarna fogas ett nytt avsnitt om propositioner som gäller godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Avsnittet innehåller också standardrubriker. Med anledning av den nya grundlagen ersätts det nuvarande avsnittet "Lagstiftningsordning" av ett helt nytt avsnitt "Förhållande till grundlagen och lagstiftningsordning". Avsnittet tas in i en proposition, om det i ett lagförslag i propositionen ingår bestämmelser som gör det nödvändigt att särskilt bedöma överensstämmelsen med grundlagen. Också avsnittet "Propositionens verkningar" har reviderats i sin helhet. I detta avsnitt skall på ett mera heltäckande sätt än förut redogöras för hur de uppställda målen kan nås genom den föreslagna lagen samt för lagens alla betydelsefulla verkningar.</p> <p>Till anvisningarna har också fogats ett avsnitt om de allmänna principerna för beredningen av regeringspropositioner och en beskrivning av beredningsskedena och planeringen av tidtabellen. Det sistnämnda avsnittet kompletteras av en bilaga till anvisningarna i vilken saken även belyses med praktiska exempel.</p> <p>Dessutom fogas till anvisningarna svenskspråkiga standardrubriker samt mallar för omfattande och för korta propositioner samt för propositioner som gäller godkännande och ikraftträdande av internationella förpliktelser. Som bilaga ingår också en mall för de parallelltexter som skall fogas till en regeringsproposition.</p> <p>Det allmänna syftet med de nya anvisningarna är att propositionerna skall utformas så att de är kortfattade men samtidigt innehåller all den väsentliga information som behövs vid beslutsfattandet.</p>			
<p>Nyckelord Lag, regeringens propositioner, regeringsproposition, lagberedning, författningsberedning, konsekvensbedömning, anvisningar för beredning av regeringspropositioner</p>			
<p>Övriga uppgifter</p>			
<p>Seriens namn och nummer Justitieministeriet, Utåtanden och utredningar 2003:30</p>	<p>ISSN 1458-7149</p>	<p>ISBN 952-466-187-X</p>	
<p>Sidoantal 92</p>	<p>Språk finska</p>	<p>Pris</p>	<p>Sekretessgrad offentlig</p>
<p>Distribution Justitieministeriet</p>	<p>Förlag Justitieministeriet</p>		

Oikeusministeriölle

Oikeusministeriö asetti 26.10.2001 työryhmän valmistelemaan Hallituksen esitysten laatimisohjjeiden (HELO) uudistamista. Työryhmän tavoitteena on ollut laatia ajanmukaiset laatimisohjeet, joissa on otettu huomioon valtioneuvoston lainvalmistelun kehittämissuohjelmat ja niistä saadut kokemukset, uusien lakien, erityisesti vuoden 2000 perustuslain, asettamat vaatimukset sekä informaatio-tekniologian kehitys. Erityistä huomiota työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti kiinnittänyt siihen, miten lainsäädännön tarve, erilaiset vaihtoehtoiset ratkaisut ja lakiehdotusten arvioidut vaikutukset sekä eri tahojen kuuleminen selostetaan hallituksen esityksissä. Työryhmän toimikausi määrättiin päättymään 7.10.2002, ja myöhemmin sitä jatkettiin 15.9.2003 asti.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin toimistopäällikkö Markku Tyynilä ja jäseniksi lainsäädäntöneuvos Manne Airaksinen, lainsäädäntöneuvos Henrik

Bruun, tutkija Kaijus Ervasti (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos), lainsäädäntöjohtaja Matti Niemivuo, lainsäädäntöneuvos Sina Uotila ja lainsäädäntöneuvos Asko Välimaa. Sina Uotilan jäätyä virkavapaalle hänen tilalleen jäseneksi määrättiin lainsäädäntösihteeri Arno Liukko. Työryhmän sihteereinä ovat toimineet lainsäädäntöneuvos Kirsi Kuuttiniemi ja erityisasiantuntija Martti Simola.

Työryhmä on kokoontunut 24 kertaa. Työryhmä on kuullut asiantuntijoina lainsäädäntöjohtaja Keijo Koivukangasta ja eduskuntasihteeri Ari Apiloa eduskunnan keskuskansliasta sekä valiokuntaneuvoksia Ossi Lantto, Sami Manninen ja Kaisa Vuorisalo eduskunnan valiokuntasihteeristöstä. HELOa koskevista ehdotuksista on lisäksi keskusteltu ministeriöiden edustajista muodostetun valtioneuvoston säädösvalmistelun kehittämisverkoston (SÄKE-verkosto) kokouksissa. Ehdotuksia HELO:n teksteiksi työryhmä on saanut eduskuntasihteereiltä Ari Apilo ja Marja Wallin sekä valiokuntaneuvos Sami Manniselta ja lainsäädäntöneuvos Ronald Wredeltä (ulkoasiainministeriö) jäsenten ja sihteerien laatimien tekstien lisäksi.

Koska työryhmän ehdotus Hallituksen esitysten laatimisohjeiksi sisältää vain ne kannanotot, jotka työryhmä ehdottaa otettaviksi itse oppaaseen, työryhmä on pitänyt aiheellisenä tässä yhteydessä selostaa työryhmässä esillä olleita erilaisia kysymyksiä ja vaihtoehtoja sekä esittää perusteluja valitsemilleen vaihtoehdolle.

Työryhmä on tutustunut Ruotsin, Norjan ja Tanskan sekä Pohjoismaiden ulkopuolelta Alankomaiden, Itävallan, Ison-Britannian, Ranskan ja Saksan hallituksen esitysten laatimista koskeviin ohjeistuksiin ja hallituksen esitysten malleihin. Osana ohjeluonnoksen laatimisprosessia työryhmä on kuullut edellä mainituilla tavoin eduskunnan kanslian ja ministeriöiden lainsäädäntöasiantuntijoita. Työryhmä on myös yhteistyössä ulkoasiainministeriön kanssa selvittänyt, missä määrin valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista tarkoittavia esityksiä koskevat ohjeet otetaan huomioon laatimisohjeissa. Työryhmä on kiinnittänyt huomiota myös lainvalmistelua koskevien eri oppaiden muodostaman kokonaisuuden johdonmukaisuuteen ja hallittavuuteen.

Hallituksen esitysten laatimisohjeiden eri osien keskinäinen järjestys (*HELO:n perusrakenne*) päätettiin ehdottaa pysyttäväksi ennallaan. Keskustelua käytiin lähinnä siitä, sijoitettaisiinko ehdotettava lakiteksti ehdotuksen alkuun, heti esityksen pääasiallisen sisällön jälkeen. Käytäntöä voitaisiin katsoa puoltavan sen tietynlainen lukijajäystävällisyys sekä se, että tällaista käytäntöä noudatetaan melko useissa muissa maissa. Työryhmä päätyi kuitenkin siihen, että lakiehdotuksen tai -ehdotusten teksti sijoitettaisiin nykyiseen tapaan vasta perustelujen jälkeen,

jolloin lakiehdotus olisi muodollisestikin perustelujen lopputulos. Lakiehdotusten ja varsinkin niissä ehdotettavien perusratkaisujen ymmärtäminen edellyttää perusteluihin tutustumista, mikä sekin puoltaa nykyistä käytäntöä, etenkin kun vaihtoehtojen ja vaikutusten arviointi edellyttää yleisen käsityksen mukaan nykyistä analyyttisempää lähestymistapaa, varsinkin tavoite-keino-analyysien ja kustannus-hyöty-analyysien käyttöä. Vallitsevaa käytäntöä, joka vastaa myös valiokuntien mietinnöissä noudatettua käytäntöä, ei yleisesti ole muutenkaan koettu ongelmalliseksi.

Vakio-otsikointi oli vuonna 1975 hyväksytyssä ensimmäisessä HELOssa yksi pääuudistus. Sen tarkoituksena on ollut kiinteyttää esitysten rakennetta ja sen yhtenäisyyttä, niin että tietyt asiat ovat löydettävissä kaikista esityksistä samasta kohtaa esitystä. Vakio-otsikoinnilla myös varmistetaan se, että esitystä valmisteltaessa selvitetään vakio-otsikoinnin edellyttämät kysymykset. Työryhmä katsoo, että vakio-otsikointi on edelleen tarpeen esitysten yhtenäisen rakenteen ja luettavuuden turvaamiseksi. Vaikutusarvioiden vakio-otsikointia kuitenkin muutettaisiin niin, ettei jokaista arviointia oteta oman vakio-otsikkonsa alle, vaan pyritään ryhmittämään vaikutukset nykyistä yhtenäisemmiksi kokonaisuudeksi, jolloin vaikutusarvio-osiossa voitaisiin käyttää yleisluontoisempia otsikoita. Tarkoituksena olisi, että kaikki olennaiset vaikutukset selostetaan, ja vaikutusarviointia koskevien vakio-otsikoiden yhteyteen otetaan luettelo kunkin otsikon alle kuuluvista eri vaikutuksista. Luetteloita ei kuitenkaan ole tarkoitettu tyhjentäviksi.

Nykyisen ”Säätämisyjärjestys”-kohdan korvaisi kohta ”*Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys*”. Kohta on kirjoitettu uuden perustuslain johdosta kokonaan uudelleen. Siihen tulee koota eduskuntakäsittelyssä tarvittava katsaus esityksen suhteesta perustuslakiin. On esimerkiksi arvioitava esityksen suhdetta perusoikeuksiin ja esitykseen sisältyvien lainsäädäntövallan siirtämisvaltuuksien asianmukaisuutta. Säätämisyjärjestyksen arviointi tulee kysymykseen useimmiten kansainvälisten sopimusten voimaansaattamista tarkoittavissa esityksissä. Kohtaan on myös otettava tarvittaessa lausuma siitä, että eduskunta harkitsisi, olisiko esityksestä hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto.

Kuten vuoden 1992 HELOon myös uuteen HELOon on tarkoitus ottaa maininta, ettei *ohjeista tulisi poiketa ilman erityisiä syitä*. Tämä suosituksen tarkoituksena ei kuitenkaan ole estää vakio-otsikoinnin joustavaa soveltamista. Koska valtiosopimusten tai muiden kansainvälisten velvoitteiden hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevissa esityksissä joudutaan vakiintuneen käytännön mukaan laajemmaltikin poikkeamaan vakio-otsikoinnista, on katsottu aiheelliseksi ottaa HELOon erillinen *VI luku ”Valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaatta-*

mista koskevan esityksen rakenne”. Sen sijaan Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanoa koskevissa esityksissä voitaisiin – tarvittaessa vähäisin muutoksin – noudattaa yleistä vakio-otsikointia.

Esitykset tulisi laatia nykyistä *tiivimmiksi*. Yleisperusteluissa tulisi selostaa esityksen antamisen syyt ja tavoitteet keskittyen vain esityksen kannalta olennaiseen. Luettavuuden helpottamiseksi tulee käyttää niukkaa sanontaa ja suhteellisen lyhyitä kappaleita. Myös yksityiskohtaisissa perusteluissa tulee esittää vain esitetyn säännöksen ymmärtämiselle tarpeelliset asiat. Esitykset tulee myös laatia lyhyemmän vakio-otsikoinnin mukaan aina, kun se on mahdollista. Laajoisakin esityksissä, joissa käytetään perusvakio-otsikointia, kukin jaksoko on pyrittävä kirjoittamaan tarpeetonta toistoa välttämällä.

Alkujakso ”*Esityksen pääasiallinen sisältö*” on hallituksen esityksen tärkeimpiä osia. Se sisältää tiiviissä muodossa helppotajuisen ja tiivistetyn informaation esityksen sisällöstä kasanedustajille ja tiedotusvälineiden edustajille samoin kuin myös muille asiasta kiinnostuneille. Jakso on esityksen tiivistelmä, jota voidaan verrata lehdistötiedotteeseen, ottaen kuitenkin huomioon, että kysymys on virallisesta tekstistä.

Jakson ”*Johdanto*” tarkoituksena on tarvittaessa lyhyesti selvittää, mistä esityksessä on kysymys. Sen sisältö ei kuitenkaan ole tarkoitettu samanlaiseksi kuin pääasiallista sisältöä koskeva jaksoko. Jaksossa ”*Nykytilan arviointi*” on tuotava selvästi esiin, miksi jotakin lainsäädäntöä pitää uudistaa sekä selvitettävä nykyinen lainsäädäntö, sen tausta ja tulkinta, asioiden tosiasiallinen tila (*käytäntö*) sekä suhde kansainväliseen kehitykseen ja EU-lainsäädäntöön.

Jaksossa ”*Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset*” esitetään katsaus tavoitteista, niiden eri toteuttamisvaihtoehdoista ja valituista keinoista sekä perustelu, miksi on päädytty juuri valittuun ratkaisuun

Jaksossa ”*Esityksen vaikutukset*” käsitellään tarvittaessa paitsi ehdotettujen ratkaisujen vaikutuksia myös sitä, millaisia vaikutuksia vaihtoehtoisilla ratkaisuilla olisi. Vaikutusten arvioinnin on oltava esityksessä erityisen huomion kohteena, ja vaikutukset on ymmärrettävä laaja-alaisesti ottaen huomioon sekä kansalliset kehittämispaineet (esim. miksi tilanne ei ole parantunut kehittämistoimista huolimatta) että kansainväliset kehittämispaineet (EU ja OECD). On sovellettava kustannus-hyöty-analyysia tai muita vastaavia menetelmiä ottaen huomioon vaikutusten arviointi kokonaisuutena. Laajassa merkityksessä vaikutusarviointiin kuuluu myös vaikutusten jälkikäitearviointi, koska lain todellinen lopputulos on se, miten se kokonaisuudessaan vaikuttaa.

Jaksossa ”*Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen*” on myös mainittava, jos lausuntokierrosta tai vastaavaa kuulemista ei ole järjestetty, sekä se, mistä tämä on johtunut.

Oppaan alkuun ehdotetaan otettavaksi kokonaan uusi luku *lainvalmisteluprosessin suunnittelusta* (aikataulut, kääntämisen ja tarkastamisen huomioon ottaminen). Näin voitaisiin edistää säädösvalmisteluhankkeen kokonaissuunnittelua; tavoitteena on, että valmisteluprosessin eri vaiheet otetaan huomioon varsinkin merkittäviä lainvalmisteluprosesseja suunniteltaessa ja hankkeet resursoitaisiin ja aikataulutettaisiin niiden laajuuden ja merkittävyyden mukaan.

Opas on pyritty laatimaan typografisesti niin, että keskeisiä asioita korostetaan esittämällä ne laatikoissa. Oppaan lopullista typografiaa suunniteltaessa on harkittava keinoja, joilla varsinainen opasteksti voitaisiin selvästi erottaa liitteinä olevista malleista ja muista liitteistä.

Työryhmä luovuttaa laatimansa ehdotuksen uusiksi hallituksen esitysten laatimisohjeiksi Oikeusministeriölle.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2003

Markku Tyynilä

Manne Airaksinen

Henrik Bruun

Kaijus Ervasti

Arno Liukko

Matti Niemivuo

Asko Välimaa

Kirsi Kuuttiniemi

Martti Simola

Sisällys

Kirje ministeriöille	
Ohjeiden sisällysluettelo.....	
I OHJEIDEN TARKOITUS	
II ESITYKSEN VALMISTELUVAIHEET SEKÄ AIKATAULUN SUUNNITTELU.....	
III HALLITUKEN ESITYKSEN YLEISIÄ LAATIMISPERIAATTEITA.....	
IV ESITYKSEN RAKENNE	
V ESITYKSEN ERI OSAT JA NIIDEN LAATIMINEN	
ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	
Sisällys	
.	
YLEISPERUSTELUT	
1 Johdanto	
2 Nykytila	
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö	
2.3 Nykytilan arviointi	
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	
3.1 Tavoitteet	
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot.....	
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	
4 Esityksen vaikutukset	
4.1 Tavoitellut vaikutukset	
4.2 Vaikutukset eri elämänalueilla	
5 Asian valmistelu	
5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto	
5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	
6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	
6.1 Riippuvuus muista esityksistä	
6.2 Riippuvuus kansainvälistä velvoitteista	
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	
1 Lakiehdotusten perustelut	
2 Tarkemmat säännökset ja määräykset	
3 Voimaantulo	
4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	
LAKIEHDOTUKSET	

Rinnakkaistekstit	
Muut liitteet	

VI VALTIOSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISTÄ JA VOIMAANSAATTAMISTA KOSKEVAN ESITYKSEN RAKENNE

YLEISPERUSTELUT.....	
1 Johdanto	
2 Nykytila	
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	
3.1. Tavoitteet	
3.2. Keskeiset ehdotukset	
4 Esityksen vaikutukset	
5 Asian valmistelu	
6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja	
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	
1 Sopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön	
2 Lakiehdotusten perustelut	
3 Tarkemmat säännökset	
4 Voimaantulo	
5 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys	
5.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus	
5.2 Käsittelyjärjestys	
LAKIEHDOTUKSET	
SOPIMUSTEKSTIT	

VII OHJEIDEN SOVELTAMINEN

OHJEIDEN LIITTEET

1 Ruotsinkielinen vakio-otsikointi	
2 Valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansattamista koskevan hallituksen esityksen ruotsinkielinen vakio-otsikointi	
3 Malli laajasta hallituksen esityksestä	
4 Malli suppeasta hallituksen esityksestä	
5 Malli kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansattamista koskevasta hallituksen esityksestä	
6 Esimerkki rinnakkaistekstistä.....	
7 Lainvalmisteluhankkeen kulku ja lähtökohtia aikataulun suunnittelulle	
8 Lainvalmisteluoppaita	

I OHJEIDEN TARKOITUS

Näissä laatimisoheissa esitetään yleiset suuntaviivat, joiden mukaan lakiehdotuksia sisältävät hallituksen esitykset laaditaan. Ohjeet koskevat erityisesti esityksen rakennetta ja kirjoitustapaa, kuten perustelujen eri osia, niiden tarkoitusta, laajuutta ja keskinäistä suhdetta. Ohjeissa on lisäksi lyhyt selostus lainvalmisteluhankkeen vaiheista ja aikataulun suunnittelusta. Varsinaisen lakitekstin sisäistä rakennetta ja lakiteknistä asua käsitellään kuitenkin vain pääpiirteissään, koska niistä on yksityiskohtaiset ohjeet Lainlaatijan oppaassa (1996) ja muissa vastaavissa oppaissa. Esitysten hahmottamisen helpottamiseksi ne tulee laatia saman peruskaavan mukaisesti käyttämällä jäsenyksessä vakio-otsikointia. Ohjeista ei tulisi poiketa ilman erityistä syytä.

Näitä laatimisoheita täydentävät erityisesti Lainlaatijan opas, Lainlaatijan EU-opas (1997) ja Lainlaatijan perustuslakiopas (2000) sekä Valtiosopimusopas (2003) samoin kuin ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998), ympäristövaikutusten arvioinnista (1998), yritysvaikutusten arvioinnista (1999) ja aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2003) tai vastaavat myöhemmin julkaistut oppaat. Ohjeiden lopussa on luettelo nykyisistä lainvalmistelussa käytettävistä oppaista ja julkaisuista.

II ESITYKSEN VALMISTELUVAIHEET SEKÄ AIKATAULUN SUUNNITTELU

Hallituksen esitys on asiakirja, jossa esitetään lyhyesti valmistelutyön tulokset ja johtopäätökset. Hallituksen esitys toimii eduskunnassa valmistelun ja päätöksenteon perustana. Jotta esityksen laatiminen onnistuisi, on tärkeää suunnitella ja organisoida varsinainen valmistelutyö asianmukaisesti.

Ryhdyttäessä lainvalmisteluhankkeeseen on tärkeää arvioida siihen tarvittava aika ja käytettävissä olevat voimavarat oikein. Hankkeen aikataulun on oltava myös riittävän väljä, että valmistelun kuluessa mahdollisesti esiin tulevat ennalta arvaamattomatkin ongelmat voidaan asianmukaisesti ratkaista. Samoin on otettava huomioon, että hallituksen esityksen kääntäminen, tarkastaminen ja eduskuntakäsittely saattavat varsinkin istunto- ja vaalikausien lopussa ruuhkautua.

Hallituksen esityksen valmistelu ja käsittely on monivaiheinen prosessi lähtien esivalmistelusta ja päättyen lain voimaantuloon sekä täytäntöönpanoon ja seuran-

taan. Lainvalmistelutyö käynnistyy sen aloittamisesta koskevasta päätöksenteosta edeten perusvalmistelusta kuulemisvaiheeseen ja edelleen jatkovalmistelusta eri vaiheineen valtioneuvoston päätöksenteon myötä esityksen antamiseen eduskunnalle. Lainvalmisteluprosessin suunnittelussa tulee ottaa huomioon eduskuntavaihe käsittelyn aikavaatimuksineen. Tämä merkitsee myös lainvalmistelijan velvollisuuksien jatkumista käsiteltäessä esitystä erikoisvaliokunnassa.

Liitteessä 7 esitetään lainvalmistelu- ja lainsäädäntöprosessin eri vaiheet ja kuvataan niiden arvioitu osuus prosessissa. On kuitenkin pidettävä mielessä, että lainvalmisteluhankkeet ovat varsin erilaisia niiden koosta ja merkityksestä riippuen. Laajat kokonaisuudistukset alkavat usein tutkimushankkeena suoritettavasta esivalmistelusta ja saattavat vaatia jopa vuosia kestävän työn niin valtioneuvoston puolella kuin eduskunnassakin. Pienet lainmuutokset voivat sen sijaan edetä yksittäisen virkamiehen valmistelun pohjalta niiden antamiseen eduskunnalle ja valmistua asian joutuisan käsittelyn myötä hyvinkin nopeasti. Toisaalta pienikin hanke saattaa eri syistä viedä ennakoitua pitemmän ajan.

Aikatauluun vaikuttavat useat sellaisetkin syyt, joita ei ole mahdollisuus ennakoida. Poliittinen päätöksenteko ja ohjaus kytkeytyy usein selvästi kokonaisuuteen ja voi osaltaan vaikuttaa aikatauluun. Liitteeksi on koottu tiedot muutamasta toteutetusta lasinvalmisteluhankkeesta, joiden voidaan katsoa kuvaavan hyvin kokonaisuikataulun muodostumista erityyppisissä hankkeissa.

Valtioneuvoston kanslia ilmoittaa eduskunnan istuntokausittain ministeriöille sen ajankohdan, jona hallituksen esitykset viimeistään on annettava eduskunnalle, jotta ne ehditään käsitellä istuntokauden aikana. Eduskunnan työtilanteen tasaamisen kannalta olisi kuitenkin hyvä, että hallituksen esityksiä annettaisiin eduskunnalle istuntokauden aikana tasaiseen tahtiin. Jos valtaosa esityksistä ajoittuu määräajan lopulle, se merkitsee työväiheidän ruuhkautumista prosessin kaikissa vaiheissa, erityisesti kääntämisessä ja laintarkastuksessa. Se johtaa myös siihen, että lakiehdotusten käsittely ruuhkautuu eduskuntatyön eri vaiheissa lähete keskustelusta eduskunnan vastauksen tarkastamiseen.

Valtioneuvoston kanslia laatii eduskuntaa varten puolivuositteittain luettelon istuntokaudella annettavista hallituksen esityksistä. Luetteloa koottaessa ministeriöittäin on syytä arvioida kunkin lainvalmisteluhankkeen aikataulu mahdollisimman realistisesti. Kannattaa myös ottaa huomioon se, että kevätistuntokausi on eduskunnassa asioiden käsittelyn kannalta rauhallisempaa aikaa kuin syysistuntokausi; syysistuntokaudella keskitytään pitkälti valtion talousarvioesityksen ja budjettilakien käsittelyyn. Luettelon tavoite on ennen muuta antaa eduskunnalle mahdollisuus suunnitella istuntokautensa työn järjestämistä. Eduskuntatyön

suunnittelun kannalta on tärkeintä saada tieto laajimpien ja tärkeimpien esitysten antamisajankohdasta.

III HALLITUKSEN ESITYKSEN YLEISIÄ LAATIMISPERIAATTEITA

- On selvitettävä, miksi ehdotettava laki on tarpeen
- On laadittava lyhyitä, tiiviitä esityksiä
- On käytettävä hyvää yleiskieltä
- Esityksen tietopohjan on oltava hyvä
- Vaikutukset ja vaihtoehdot on arvioitava ja selostettava
- Perustuslakikysymykset on selvitettävä
- Lakiehdotuksen on oltava kielellisesti ja lakiteknisesti viimeistely sekä oikeudellisesti moitteeton

Hallituksen esitys käsittää *ehdotuksen eduskunnan päätökseksi*. Esitys on laadittava siten, että se tukee päätöksentekoa eduskunnassa. Hallituksen esityksessä on kerrottava lyhyesti ja ytimekkäästi, mistä ehdotettavassa laissa tai lainsäädäntökokonaisuudessa on kysymys keskittymällä esityksen taustan, tavoitteiden ja sääntelyn kannalta olennaisiin asioihin.

On kuvattava vallitseva tilanne ja sen ongelmat sekä miksi juuri ehdotettu lakihanke on niihin perustelluin ratkaisu. Asianmukaisen lainvalmistelun vähimmäisvaatimuksena on, että ehdotettava säädös on tarpeellinen, että sillä saavutetaan halutut tavoitteet ja että se on paras keino tavoitteiden saavuttamiseksi. Hallituksen esitykset tulee laatia hyvällä yleiskielellä.

Keskeistä on selostaa esityksessä ehdotetun lainsäädännön kaikki olennaiset vaikutukset johdonmukaisena ja selkeänä kokonaisuutena. On esitettävä perusteltu näkemys siitä, kuinka ehdotetulla lailla saavutetaan asetetut tavoitteet. On tehtävä avoimesti selkoa paitsi ehdotetun lainsäädännön myös sille vaihtoehtoisten ohjaus- tai sääntelykeinojen mahdollisista hyöty- ja haittavaikutuksista sekä kustannuksista.

Hallituksen esityksissä tulee myös selostaa, mikä on esityksen suhde muissa maissa omaksuttuihin ratkaisuihin. Jos esitys kytkeytyy Euroopan unionissa teh-

tyihin lainsäädäntö- tai muihin ratkaisuihin, myös tämä tausta on kuvattava. Hallituksen esityksessä tulee myös tehdä selkoa, miten laki on tarkoitus panna täytäntöön ja miten lain tavoitteiden toteutumista aiotaan seurata.

IV ESITYKSEN RAKENNE

Esityksessä käytetään mahdollisuuksien mukaan seuraavaa jaottelua (*vakio-otsikointia*):

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Sisällys

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

2.3 Nykytilan arviointi

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

3.3 Keskeiset ehdotukset

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Tavoitellut vaikutukset

4.2 Vaikutukset eri elämänalueilla

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

6.1 Riippuvuus muista esityksistä

6.2 Riippuvuus kansainvälisistä velvoitteista

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Laki 1

- luvut

- pykälät

1.2 Laki 2

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

3 Voimaantulo

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

LAKIEHDOTUKSET

LIITTEET

Rinnakkaistekstit

Asetusluonnokset

Muut liitteet

Edellä esitettyä hallituksen esityksen vakio-otsikointia voidaan muunnella esityksen luonteen ja laajuuden mukaan, mutta asioiden esittämisjärjestystä ei kuitenkaan saa muuttaa. Kaikissa esityksissä tulee olla osa ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ. Osat YLEISPERUSTELUT ja YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT voidaan yhdistää osaksi PERUSTELUT. Perusteluihin otetaan kuitenkin aina *vähintään* seuraavat jaksot, joista kaksi ensimmäistä voidaan yhdistää samaksi jaksoksi "Nykytila ja ehdotetut muutokset".

1 Nykytila

2 Ehdotetut muutokset

3 Esityksen vaikutukset

4 Asian valmistelu

5 Voimaantulo

V ESITYKSEN ERI OSAT JA NIIDEN LAATIMINEN

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Hallituksen esitysten alkuun otetaan selostus esityksen pääasiallisesta sisällöstä. Selostus on *tiivistelmä* esityksestä. Siitä tulee käydä ilmi ehdotetun uuden lain-säädännön tavoite ja keskeinen sisältö selostamatta kuitenkaan perusteluja tai yksityiskohtia. Siinä on mainittava myös esityksen mahdollinen liittyminen valtion talousarvioesitykseen. Jos esitys koskee valtiosopimuksen hyväksymistä ja voimaansaattamista tai Euroopan unionin säädöksen täytäntöönpanoa, on tämä asia mainittava. Niin ikään tulee esityksen pääasiallisesta sisällöstä käydä ilmi lakien suunniteltu voimaantuloajankohta. Voimaantuloa käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Selostettaessa esityksen pääasiallista sisältöä tulee käyttää selkeää yleiskieltä. Erityisesti on vältettävä oikeustieteellisiä ja muita ammattikielen ilmauksia sekä viittauksia säännöksiin. Esityksen pääasiallista sisältöä koskeva osa ei saisi olla yhtä painosivua pitempi. Pienissä ja yksinkertaisissa esityksissä se voi olla vain muutaman virkkeen pituinen.

Sisällys

Laajahkoihin esityksiin otetaan sisällysluettelo, joka noudattaa esityksen otsikointia. Yksityiskohtaiset perustelut merkitään sisällysluetteloon vain luvun tarkkuudella, joskin erityisen pitkissä esityksissä voidaan käyttää lisäksi pykälittäistä jaottelua. Sisällysluettelon paikka on esityksen pääasiallista sisältöä koskevan osan jälkeen.

YLEISPERUSTELUT

- Tietopohja
- Nykytila ja ehdotetun lainsäädännön tarve
- Toteuttamisvaihtoehdot ja keskeiset ehdotukset
- Tavoitellut vaikutukset sekä arvio esityksen muista vaikutuksista eri elämänaluella
- Valmisteluvaiheet ja -aineisto
- Riippuvuus muista esityksistä
- Kansainvälinen tausta

Yleisperustelujen tulee muodostaa lyhyt ja tiivis kokonaisuus, jossa selostetaan asian ymmärtämisen ja päätöksenteon kannalta tarpeelliset seikat. Hallituksen esityksen valmistelussa hankitaan asiasta riittävä tietopohja, jota on myös esiteltävä perusteluissa. Yleisperusteluissa tulee selostaa ne olosuhteet, joihin muutosta ehdotetaan, ja niissä tulee kootusti kertoa, miksi ja miten lainsäädäntöä on tarpeen uudistaa. Yleisperusteluissa on myös kuvattava ehdotuksen keskeiset kohdat sekä perusteltava niiden valinta. Samalla on esitettävä valitun sääntelyvaihtoehdon hyödyt ja haitat suhteessa muihin käytettävissä oleviin vaihtoehtoihin. Erityisesti tulee selvittää esityksen vaikutukset. Yleisperusteluihin tulee sisällyttää selvitys esityksen keskeisimmistä valmisteluvaiheista.

1 Johdanto

Laajahkoihin hallituksen esityksiin on usein tarkoituksenmukaista ottaa johdanto, jossa selvitetään, mistä esityksessä on kysymys.

2 Nykytila

- Asiaa koskeva voimassa oleva lainsäädäntö
- Oikeuskäytäntö ja muu asian kannalta olennainen käytäntö
- Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö
- Nykytilan arviointi

Hallituksen esityksen yleisperusteluissa on selvitettävä nykytila sekä lainsäädännön että käytännön kannalta. Niissä selostetaan myös esityksen suhde kansainväliseen kehitykseen. Jakso voidaan käsitellä yhtenä kokonaisuutena tai jakaa tarpeen mukaan vakio-otsikoinnin mukaisiin seuraaviin alajaksoihin.

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Nykytilaa koskevassa jaksossa selostetaan voimassa olevan *lainsäädännön sisältöä* sekä tarvittavassa määrin sen syntytaustaa ja kehitystä. Lainsäädännön historian kuvauksen laajuus riippuu siitä, minkälainen merkitys historiallisilla seikoilla on käsiteltävänä olevan ehdotuksen kannalta. Jaksossa on yleensä myös kuvattava lainsäädännön *soveltamiskäytäntöä* sekä lainsäädännön kannalta merkityksellinen *yhteiskunnallinen tilanne*.

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Hallituksen esityksessä on selostettava asiaan liittyvää ulkomaista lainsäädäntöä ja vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita. Koska katsauksen tarkoituksena on antaa lukijalle kuva erilaisista lainsäädännöllisistä tavoista ratkaista esillä oleva asia, on selostettava, ovatko ulkomaiset esimerkit vaikuttaneet ehdotettaviin ratkaisuihin. Lainsäädäntökatsauksessa on erityisesti selostettava vastaavat valmis-teilla olevat tai toteutetut ratkaisut erityisesti Pohjoismaissa ja Euroopan unionin jäsenmaissa. Jos katsauksen merkitys käsiteltävänä olevan asian kannalta on vähäinen, se voi olla lyhyt ja yleispiirteinen ja sen voi jättää pois, jos katsauksella ei ole esityksen kannalta merkitystä.

Hallituksen esityksessä voi myös olla kysymys Euroopan unionin säädöksen, esimerkiksi direktiivin, täytäntöönpanosta. Tällöin yleisperusteluissa tulee yleisesti luonnehtia sopimuksen tai täytäntöön pantavan Euroopan unionin oikeuden sisältöä. Valtiosopimusten hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevissa esityksissä käytettävät otsikot ilmenevät VI luvusta. Jos jokin valtiosopimus muutoin keskeisesti vaikuttaa esityksen sisältöön, se selostetaan jaksossa 6.2. Jos kuitenkin sopimus sopivimmin kuuluu kansainvälisen vertailun yhteyteen, se voidaan selostaa tässä jaksossa.

Jos katsaus ulkomaiden lainsäädäntöön on laaja, se otetaan esityksen liitteeksi. Tällöin voidaan tähän jaksoon tarvittaessa ottaa lyhyt yleiskatsaus.

EU-säädösten täytäntöönpanon osalta tässä alajaksossa selostetaan yleisluonteisesti direktiivin tai muun EU-säädöksen sisältöä otsikon ”kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö” tai muun sopivan otsikon alla.

2.3 Nykytilan arviointi

Lainsäädännön sekä saadun käytännön kokemuksen ja mahdollisen tutkimustiedon samoin kuin tarvittaessa kansainvälisen vertailun pohjalta tehdään *nykytilan arviointi*. Vallitsevaa tilaa arvioitaessa on tuotava esiin havaitut epäkohdat ja niiden syyt sekä perusteet sille, miksi lainsäädäntöä tulee uudistaa. Jakson tulee sisältää kokonaisarvio vallitsevasta tilanteesta.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

- Mihin ehdotuksilla pyritään ja miten (tavoitteet ja keinot)
- Vaihtoehtoiset ratkaisumallit ja niiden vertailu
- Keskeiset ehdotukset asiaryhmittäin
- Valittujen ratkaisujen perustelut

Tässä jaksossa selostetaan, mitä ehdotetaan ja miksi. On myös kuvattava, mitä vaihtoehtoisia ratkaisuja – myös muita kuin lainsäädännöllisiä – olisi käytettävissä ja miksi on päädytty juuri esityksessä ehdotettuun ratkaisuun. Samalla on esitettävä vertailu valitun sääntelyvaihtoehdon ja muiden vaihtoehtojen hyödyistä ja haitoista mukaan lukien myös se vaihtoehto, ettei mitään muutosta tehtäisi. Vertailussa on mahdollisuuksien mukaan käytettävä hyväksi kustannus-hyöty-analyysia. Erityisen tärkeää tämä on laajoissa tai merkittävässä hankkeissa. Analyysi voidaan tarpeen vaatiessa esittää erillisessä hallituksen esitykseen lisättävässä liiteosassa.

Jos esityksessä on asiaryhmittäin erottuvia alakokonaisuuksia, ne voidaan esittää jokainen omana jaksonaan selostamalla kunkin osalta erikseen keskeiset muutosehdotukset sekä perustelemalla valitut ratkaisut.

Ehdotuksia selostetaan yleisperusteluissa vain pääpiirteittäin. Laajahkoissa esityksissä tavoitteet ja keskeiset ehdotukset otetaan omiksi alajaksoiksi: **3.1 Tavoitteet**, **3.2 Toteuttamisvaihtoehdot** ja **3.3 Keskeiset ehdotukset**.

4 Esityksen vaikutukset

Hallituksen esityksessä on lyhyesti selostettava ehdotettujen säännösten vaikutukset. Tässä jaksossa selostettavilla vaikutuksilla tarkoitetaan ehdotettujen säännösten soveltamisesta johtuvia tosiasiallisia seurauksia. Vaikutusten arvioinnin laajuus ja yksityiskohtaisuus on aina suhteutettava ehdotuksen sisältöön ja odotettavissa olevien vaikutusten merkitykseen sekä keskittyen lakiehdotuksen olennaisiin vaikutuksiin. Samalla on kerrottava, kuinka vaikutukset on arvioitu (esim. kustannus-hyöty-analyysi laajoissa esityksissä), jollei tämä käy ilmi asiayhteydestä. Koska lakihankkeilla pyritään yleensä jonkinlaiseen muutokseen yhteiskunnassa, vaikutusten arvioiminen etukäteen on tärkeää. Vastaavasti saattaa olla tarpeen seurata jälkikäteen, millaisia vaikutuksia säädöksillä on ja vastaavatko ne asetettuja tavoitteita.

Vaikutusarviojaksossa on selostettava, kuinka tavoiteltuihin vaikutuksiin oletetaan päästävän, sekä vaikutuksia eri elämäntilanteilla. Esityksissä tulisi esittää lyhyt- ja pitkäaikaiset vaikutukset, välittömät ja välilliset vaikutukset, myönteiset ja kielteiset vaikutukset (ottaen huomioon, että ”myönteisyys” ja ”kielteisyys” riippuu tarkastelukulmasta ja kohteesta) sekä kertaluonteiset ja toistuvat vaikutukset tai tilapäiset ja pysyvät vaikutukset. Vaikutuksia on kuvattava tarvittaessa myös taulukkojen ja graafisten esitysten avulla.

Jos esitystä valmisteltaessa on julkaistu erillinen vaikutusarvioselvitys, hallituksen esityksessä voi riittää viittaus siihen.

4.1 Tavoitellut vaikutukset

- Miten tavoitteet käytännössä toteutuvat
- Miten säädökset on tarkoitus panna toimeen
- Miten tavoitteiden toteutumista aiotaan seurata jälkikäteen

Esityksessä on selostettava edellä olevan 3 jakson pohjalta, minkäläisten mekanismien ja vaikutusketjujen kautta tavoiteltujen muutosten arvioidaan toteutuvan yhteiskunnassa ja minkäläisten seikkojen on arvioitu edistävän ja minkäläisten estävän säännösten tehokasta toteutumista. Tämä on tarpeen sen osoittamiseksi, että esityksen tavoitteet, keinot ja vaikutukset ovat sopusoinnussa keskenään ja että esitetty sääntely on oikeasuuntainen sekä sisältää keinot halutun muutoksen aikaansaamiseksi.

Jaksossa on esitettävä, kuinka säädökset on tarkoitus panna täytäntöön ja onko suunniteltu erityisiä toimenpiteitä, joilla tuetaan säädöksen toteutumista esimerkiksi tiedotuksen, neuvonnan, koulutuksen tai eri tahojen yhteistoiminnan avulla.

Esityksessä on selostettava myös, aiotaanko ehdotettujen säännösten vaikutuksia seurata jälkikäteen. Joihinkin esityksiin voidaan tarpeen vaatiessa lisätä liiteosa, jossa esitetään, miten toimeenpanon ja vaikutusten seuranta järjestetään. Jaksossa on vältettävä toistamasta jo aiemmin esitettyjä asioita.

4.2 Vaikutukset eri elämänalueilla

- Taloudelliset vaikutukset
- Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin
- Ympäristövaikutukset
- Sosiaaliset vaikutukset

Jaksossa on selostettava ehdotettujen säännösten kaikki merkittävät vaikutukset. Vaikutukset ovat merkittäviä, kun ne ulottuvat laajalle yhteiskuntaan tai vaikuttavat olennaisella tavalla johonkin yhteiskunnan osa-alueeseen. Keskeisiä ehdotetusta laista mahdollisesti seuraavia vaikutuksia ovat taloudelliset vaikutukset, vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin, ympäristövaikutukset sekä sosiaaliset vaikutukset. Laajahkoissa esityksissä vaikutuksia eri elämänalueilla on tarkasteltava omina alajaksoinaan.

Taloudelliset vaikutukset

- Julkistaloudelliset vaikutukset
- Vaikutukset kotitalouksiin
- Yritysvaikutukset ja vaikutukset elinkeinoelämään
- Kokonaistaloudellinen selvitys olennaisesti kansantalouteen vaikuttavista esityksistä

Esityksessä on selostettava ehdotetun sääntelyn taloudelliset vaikutukset. Jollei esityksellä ole taloudellisia vaikutuksia, siitä on erikseen mainittava perusteluissa. Taloudellisilla vaikutuksilla tarkoitetaan kaikkia sellaisia muutoksia yhteiskunnan, yhteisöjen ja yksilöiden taloudellisessa tilassa ja

toiminnassa, jotka aiheutuvat säädöksen toimeenpanosta ja noudattamisesta. Säädöksen taloudelliset vaikutukset voivat olla kohdetahosta riippuen joko hyöty- tai haittavaikutuksia.

Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan ministeriön on hankittava valtiovarainministeriön lausunto valmisteltaessa asiaa, jolla on huomattava kansantaloudellinen tai valtionaloudellinen merkitys. Taloudellisesti ja periaatteellisesti merkittävät asiat on käsiteltävä valtioneuvoston raha-asiaivaliokunnassa. Valtioneuvoston periaatepäätöksenä on annettu ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista (1998) samoin kuin säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista (1999).

Esityksessä on oltava selostus ehdotettujen säännösten vaikutuksista julkistalouteen eli lähinnä valtionalouteen ja kunnallistalouteen. Selostukseen tulee sisällyttää myös valtiolle, kunnille ja muille julkisyhteisöille mahdollisesti aiheutuvat hallintokustannukset. Elinkeinoelämään vaikuttavien esitysten osalta on tarpeen mukaan selvitettävä, kuinka vaikutukset kohdistuvat erisuuruisiin yrityksiin. Kotitalouksiin vaikuttavissa esityksissä on tarpeen mukaan esitettävä, miten vaikutukset kohdistuvat eri perhemuotoihin ja millaisiksi vaikutukset muodostuvat eri sukupuolten kannalta.

Jos ehdotetulla lailla on huomattavia taloudellisia vaikutuksia yhteiskunnassa, on lisäksi esitettävä arvio esityksen kokonaistaloudellisista vaikutuksista kuten vaikutuksista työllisyyteen, kilpailukykyyn, markkinoihin, investointeihin ja kulutukseen, tuotantoon ja tuottavuuteen, tuontiin ja vientiin, hintatasoon, tulojakoon ja kustannusrasitteeseen eri väestöryhmien kesken sekä alueelliseen kehitykseen.

Taloudelliset vaikutukset on pyrittävä esittämään euromääräisinä. Jollei tämä ole mahdollista, on esitettävä niiden suuruusluokka. Myös erilaisia tunnuslukuja (esimerkiksi suorite- ja asiakasmäärät) voidaan käyttää vaikutusten kuvaamiseen. Jos vaikutukset eivät ole mitattavissa, kuvataan niiden laatua.

Vaikutusarviossa tulee esittää sekä lyhyen että pitkän ajan vaikutukset. Kustannuksista tulee selostaa erikseen kertakustannukset ja vuosittain toistuvat kustannukset eri tahoille. Vaikutusarvion perusteet ja olettamukset sekä niihin liittyvät epävarmuustekijät on kuvattava. Jos taloudellisia vaikutuksia ei ole voitu luotettavasti arvioida, niiden muodostumista, niihin vaikuttavia tekijöitä, vaikutusketjuja ja vaikutusten mittaluokkaa on kuitenkin kuvattava laadullisesti.

Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin

- Vaikutukset viranomaisten tehtäviin
- Vaikutukset viranomaisten organisaatioihin
- Vaikutukset yksilön asemaan ja oikeuksiin viranomaisissa

Jos ehdotetusta laista aiheutuu vaikutuksia viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin, ne on selostettava. Esityksessä on arvioitava, miten viranomaisten tehtävät muuttuvat ja miten uudistus vaikuttaa viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. Samoin on esitettävä ehdotetun lain mahdolliset vaikutukset valtion ja kuntien väliseen tehtäväjakoon. Lisäksi on selostettava vaikutukset viranomaisten organisaatioihin ja henkilöstöön. Samalla on kerrottava, miten säännökset vaikuttavat yksilön asemaan ja oikeuksiin viranomaisissa, jollei se käy esityksestä muutoin ilmi.

Ympäristövaikutukset

- Vaikutukset maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin sekä näiden keskinäiseen vuorovaikutussuhteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen
- Vaikutukset ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen
- Vaikutukset yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön
- Vaikutukset luonnonvarojen hyödyntämiseen

Esityksessä on esitettävä mahdolliset ympäristövaikutukset. Jollei ehdotetulla lailla ole merkittäviä ympäristövaikutuksia, se on tarvittaessa mainittava. Säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista on annettu ohjeet valtioneuvoston periaatepäätöksenä (1998).

Ympäristövaikutuksilla tarkoitetaan ehdotetusta laista johtuvia vaikutuksia 1) maaperään, vesiin, ilmaan, ilmastoon, kasvillisuuteen, eliöihin sekä näiden keskinäisiin vuorovaikutussuhteisiin ja luonnon monimuotoisuuteen, 2) ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyvyyteen, 3) yhdyskuntarakenteeseen, rakennuksiin, maisemaan, kaupunkikuvaan ja kulttuuriperintöön sekä 4) luonnonvarojen hyödyntämiseen.

Jos ehdotetusta laista seuraa haitallisia ympäristövaikutuksia tai ympäristöriskejä, on esiteltävä, kuinka niitä ehkäistään tai vähennetään. Esityksessä on tuotava esiin menetelmät, joilla ympäristövaikutuksia on arvioitu, sekä arvioinnin taustaoletukset ja epävarmuustekijät.

Sosiaaliset vaikutukset

- Vaikutukset ihmisten arkielämään
- Vaikutukset eri ihmisryhmien asemaan
- Vaikutukset asenteisiin tai suhtautumistapoihin
- Työllisyysvaikutukset
- Rikollisuusvaikutukset
- Aluekehitysvaikutukset
- Vaikutukset tasa-arvon ja perusoikeuksien kannalta
- Vaikutukset eri sukupuolten kannalta

Esityksessä on selostettava ehdotettujen säännösten sosiaaliset vaikutukset. Sosiaalisilla vaikutuksilla voidaan tarkoittaa vaikutuksia ihmisten elinoloihin, toimintamahdollisuuksiin, käyttäytymiseen, arvoihin tai asenteisiin. Sosiaalisia vaikutuksia ei aina voi selkeästi erottaa esimerkiksi taloudellisista vaikutuksista tai ympäristövaikutuksista. Ehdotettu laki saattaa kuitenkin vaikuttaa ihmisten elämään tai käyttäytymiseen tavalla, joka ei luontevasti jäsenny ja tule esille muissa vaikutusarviojakoissa.

Jaksossa on tuotava esiin mahdolliset työllisyysvaikutukset. Säännöksillä voi olla vaikutusta esimerkiksi työpaikkojen määrään julkisella tai yksityisellä sektorilla sekä ihmisten työllistymiseen tai työsuhteiden keston. Myös mahdolliset vaikutukset tietoyhteiskuntaan ja tietoturvaan on selostettava.

Sääntelyllä voi olla vaikutuksia myös rikosentorjunnan kannalta. Niiden arvioinnissa voi käyttää hyväksi rikollisuusvaikutusten huomioon ottamista säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä käsitelleen oikeusministeriön työryhmän mietintöä (2002).

Ehdotetuilla muutoksilla voi olla myös aluekehitysvaikutuksia, joiden arvioinnissa tulee ottaa huomioon valtioneuvoston periaatepäätöksenä annetut ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista (2003).

Sosiaaliturvaan liittyvissä ehdotuksissa on tärkeää tehdä selkoa ehdotetun lain vaikutuksista yksilötasolla. Jos esitys saattaa asettaa ihmisiä eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, on esitettävä selkeät hyväksyttävät perusteet, miksi sääntelyyn ryhdytään, ja kerrottava, kuinka kielteisiä vaikutuksia aiotaan ehkäistä tai vähentää.

Tasa-arvovaikutusten lisäksi esityksissä on selostettava yleensäkin vaikutukset eri sukupuolten kannalta (sukupuolivaikutusten arviointi eli SUVAUS). Arvioinnissa voidaan käyttää hyväksi liitteessä 8 tarkoitettua sosiaali- ja terveystieteiden Suvaopasta.

5 Asian valmistelu

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Valmisteluvaiheet ja -aineisto - Lausunnot |
|---|

Hallituksen esityksen perusteluissa tulee olla asian valmistelua kuvaava jakso. Sen tarkoituksena on paitsi selostaa valmistelun vaiheita myös ilmoittaa, minkälaista joko valmistelun eri vaiheissa syntyneitä tai muuta asiaan liittyvää aineistoa on olemassa ja mistä se on saatavissa. Jakso voi sisältää seuraavat alajaksot:

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Esityksen valmisteluvaiheita ja -aineistoa kuvaavassa alajaksossa selostetaan valmistelun kulku ja valmisteluun eri vaiheissa osallistuneet toimielimet (komiteat, toimikunnat, työryhmät) sekä lyhyesti ja pääpiirteissään niiden ehdotukset. Jaksossa on myös mainittava esityksen aihepiiriä koskevat samasta asiasta annetut peruutetut, rauenneet tai hylätyt aikaisemmat hallituksen esitykset. Samoin siihen tulee sisältyä valiokunnan mietinnön perusteluissa olevat kannanotot sekä eduskunnan hyväksymät lausumat (ponnet).

5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Esityksen perusteluissa luetellaan myös sen valmistelun yhteydessä kuullut lausunnonantajat. Lausunnonantajia ovat muun muassa ministeriöt, muut keskushallintoviranomaiset, kuntien keskusjärjestö, johtavat työmarkkinajärjestöt sekä merkittävät taloudelliset ja aatteelliset yhteisöt. Niiden mainitseminen helpottaa eduskunnan valiokunnissa kuultavien asiantuntijoiden valintaa. Jos val-

mistelun yhteydessä on järjestetty erityisiä kuulemistilaisuuksia, on nekin mainittava.

Esityksen tarpeettoman laajenemisen estämiseksi yleisperusteluissa ei yksityiskohtaisesti selosteta annettujen lausuntojen sisältöä vaan mainitaan ainoastaan lausuntojen päälinjat. Tällöin on myös perusteltava, miksi on päädytty ehdotettuun ratkaisuun vaikka lausunnonantajat ovat mahdollisesti olleet asiassa toisella kannalla. Jos lausunnoista on laadittu yhteenveto, mainitaan se samoin kuin yhteenvedosta mahdollisesti laadittu julkaisu.

6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Riippuvuus muista esityksistä - Riippuvuus kansainvälisistä velvoitteista |
|--|

6.1 Riippuvuus muista esityksistä

Perusteluissa on mainittava jo annetut ja valmisteilla olevat esitykset, joista esillä olevan esityksen eduskuntakäsittely tai siihen sisältyvien lakien voimaansaattaminen voi riippua. Jos jo eduskunnan käsiteltävänä oleviin taikka samanaikaisesti annettaviin hallituksen esityksiin sisältyy ehdotuksia samojen lainkohtien muuttamisesta, joita myös laadittavassa esityksessä ehdotetaan muutettaviksi, on tästä mainittava perusteluissa. On myös otettava huomioon, että eri esitysten keskinäinen riippuvuus voi johtaa jonkin lain vahvistamisen siirtymiseen suunniteltua myöhemmäksi. Muutoslakeja koskevia esityksiä valmisteltaessa on otettava huomioon, että muutettavaksi voidaan ehdottaa vain voimassa olevaa taikka hyväksyttyä ja vahvistettua lakia.

Esityksen käsittelyn tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi eduskunnassa on tärkeätä, että esityksen perusteluissa selvästi mainitaan, onko kysymyksessä ennen talousarvion hyväksymistä käsiteltäväksi tarkoitettu niin sanottu budjettilaki, esimerkiksi seuraavasti: ”Esitys liittyy valtion vuoden 2006 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.”¹ Tarvittaessa on lisäksi selostettava, miten lakiehdotus liittyy talousarvioon.

¹ ”Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2006 och avses bli behandlad i samband med den.”

6.2 Riippuvuus kansainvälisistä velvoitteista

Jos jokin Suomea sitova *valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite* vaikuttaa ehdotukseen, on mainittava, miten sopimus tai velvoite on otettu ehdotuksessa huomioon. Jos esityksellä on liittymäkohtia Euroopan unionin oikeuteen, perusteluissa on selostettava ehdotuksen suhde unionissa toteutettuihin tai suunnitella oleviin sääntelyihin. Tässä alajaksossa ei kuitenkaan selosteta niitä kansainvälisiä velvoitteita, joiden voimaansaattamista tai täytäntöönpanoa esitys koskee, vaan niihin sovelletaan VI luvun mukaista otsikointia.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

- Selvitetään lyhyesti ehdotettujen säännösten sisältö
- Annetaan esimerkkejä soveltamistilanteista
- Selvitetään yleiskielelle vieraat käsitteet
- Laaditaan yksityiskohtaiset perustelut pääsääntöisesti lakiehdotuksen rakennetta noudattaen
- Vältetään toistamista yleisperusteluissa tai lakiehdotuksessa esitettyä
- Tarvittaessa voidaan yksityiskohtaisten perustelujen erillisten kokonaisuuksien alkuun kirjoittaa yleiskatsaus

Yksityiskohtaisissa perusteluissa annetaan säännöksen ehdotetusta sisällöstä tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle. Tämän vuoksi yksityiskohtaisissa perusteluissa on lyhyesti ja selkeästi selostettava lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säännösten merkitys. Esitystä tulee pyrkiä havainnollistamaan esimerkein tilanteista, joissa säännöstä sovellettaisiin tai joissa sitä ei sovellettaisi. Samoin tulee selostaa myös, millaista muutosta vallitsevaan oikeustilaan säännös merkitsisi. Jos ehdotettava muutos on luonteeltaan lähinnä tekninen tai kielellinen, se on mainittava. Jos ehdotetun säännöksen sisältö perustuu tai on muutoin kiinteässä yhteydessä Suomea sitovaan kansainväliseen velvoitteeseen, kuten esimerkiksi Euroopan yhteisön direktiiviin, tästä on tehtävä selkoa.

Jos lakiehdotukseen sisältyy käsitteitä tai sanontoja, jotka eivät ole tunnettuja yleiskielessä tai joiden merkitys lakiehdotuksessa poikkeaa siitä, ne on selvitettävä.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei pidä toistaa, mitä on jo esitetty yleisperusteluissa tai mikä käy sellaisenaan ilmi itse ehdotettavasta säännöksestä. Jokainen säännösehdotus on kuitenkin perusteltava. Säännöksen perusteluina ei tule yksinomaan käyttää viittausta samaa asiaa koskevaan aiempaan hallituksen esitykseen.

Yksityiskohtaiset perustelut tulee laatia jokaisen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen kohdalta erikseen noudattaen lakiehdotuksen lakitekniistä jaottelua. Yleensä perustelut esitetään pykäläjärjestyksessä. Kuitenkin keskenään asiayhteydessä olevat pykälät voidaan muun muassa toistojen välttämiseksi käsitellä samassa yhteydessä. Vastaavasti niiden pykälien perustelut, joihin on tehty ainoastaan vähäisiä tai toistuvia lakitekniisiä, kielellisiä ja muita muodollisia korjauksia, voidaan pykäläjärjestyksestä poiketen esittää yhtenä kokonaisuutena.

Joskus saattaa olla selvyiden vuoksi tarpeen, että kunkin lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen alkuun tai lakiehdotuksen erillisten kokonaisuuksien, kuten lukujen, alkuun sijoitetaan sitä koskeva yleiskatsaus. Joskus voi olla myös tarkoituksenmukaista, että aikaisemmin esillä olleita ehdotuksia tai vaihtoehtoja selostetaan yksityiskohtaisissa perusteluissa asianomaisen pykälän kohdalla. Jos tarkoituksena on käyttää direktiivin sanontoja, on tämä mainittava.

2 Tarkemmat säännökset ja määräykset

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Selostetaan ehdotettavat valtuutussäännökset- Kirjoitetaan valtuutukset täsmällisiksi ja tarkkarajaisiksi- Otetaan esityksen liitteeksi mahdollisuuksien mukaan luonnokset tarkemmiksi säännöksiksi |
|---|

Hallituksen esityksen tässä jaksossa tehdään kootusti ja tiivistetysti selkoa asetusten antamiseen valtuuttavista lakiehdotuksen säännöksistä. Selvityksestä tulee käydä eritellysti ilmi, mitkä säännökset sisältävät valtioneuvoston, ministeriön ja mahdollisesti tasavallan presidentin asetuksenantovaltuuksia. Selvitys on syytä jaotella tämän mukaisesti. Jos lakiehdotukseen sisältyy säännöksiä muun viranomaisen määräystenantovaltuuksista, on selvitys tehtävä myös niistä.

Esityksen liitteeksi on usein asianmukaista ottaa luonnos asetukseksi, jos asetuksella on tarkoitus antaa sääntelykokonaisuuden kannalta merkityksellisiä säännöksiä. Muussa tapauksessa asetuksen pääkohdista voidaan tehdä selkoa esityk-

sen tässä jaksossa tai asianomaisten valtuussäännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa. Jos asetusluonnos on tarkoitettu laatia vasta esityksen eduskuntakäsittelyn aikana tai myöhemmin, on valmistelijoiden varauduttava tekemään asetuksen pääasiallisesta sisällöstä selkoa esitystä käsittelevälle eduskunnan valiokunnalle.

Viranomaismääräysten luonnoksia ei ole tarpeen ottaa esityksen liitteiksi. Esityksen tässä jaksossa tai asianomaisten valtuussäännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin syytä tehdä selkoa sääntelykokonaisuuden kannalta merkityksellisten määräysten pääasiallisesta sisällöstä.

Asetusluonnoksia valmisteltaessa on välttämätöntä varmistua siitä, että lakiehdotuksessa on asianmukaiset ja riittävät valtuudet asetukseen sisällytettäväksi suunniteltujen säännösten antamista varten. Sama koskee viranomaismääräysten valmistelua.

Asetuksen antamisesta ja lainsäädäntövallan siirtämisestä säädetään perustuslain 80 §:ssä. Sen 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Valtuussäännösten muotoilussa tulee kiinnittää huomiota valtuuksien täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Vähimmäisvaatimus on, että valtuussäännöksessä on yleisluonteiset, mutta riittävän täsmälliset maininnat asetuksella säänneltäviksi tarkoitetuista asioista tai asiatyypeistä. Lain alaan perustuslain mukaan kuuluvia asioita ei kuitenkaan saa siirtää asetuksella säänneltäviksi. Siten esimerkiksi säännökset yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista on aina sijoitettava lakiin. Kun laki sisältää riittävän täsmälliset perussäännökset tällaisista lain alaan kuuluvista seikoista, voidaan asetuksenantaja valtuuttaa antamaan asiasta laissa olevia perussäännöksiä tarkempia säännöksiä. Sääntelyn tarkkuuden takia on yleensä suotavaa, että valtuussäännökset sijoitetaan asiaa sääntelevän pykälän yhteyteen esimerkiksi omaksi momentikseen.

Asetukset antaa pääsäännön mukaan valtioneuvosto. Ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäisehköissä asioissa. Asetuksenantovaltuuden säätäminen tasavallan presidentille on perusteltua silloin, kun asetuksen antaminen liittyy presidentin tehtäviin ja toimivaltuuksiin tai hänen asemaansa valtion pääne. Asetuksenantaja tulee mainita lakiehdotuksen valtuussäännöksessä.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lähtökohtana on, että lainsäädäntövaltaa ei siirretä ministeriötä alemmalle viranomaistasolle. Viranomaisen määräystenantovalta poikkeuksellisesti säädettyä tulee valtuuksien tarkkuuteen kiinnittää erityistä huomiota. Perustuslain nimenomaisen säännöksen takia valtuuksien tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattuja. Valtuuksissa voi olla kysymys lähinnä sellaisista teknisistä ja vähäisistä yksityiskohdista, joiden sääntelyyn ei liity merkittävää harkintavallan käyttöä.

Lakiehdotuksen valtuussäännöksiä valmisteltaessa on syytä perehtyä perustuslakivaliokunnan käytäntöön lainsäädäntövallan siirtämisestä samoin kuin Lainlaattijan perustuslakioppaan asiaa koskeviin jaksoihin.

3 Voimaantulo

- Lakiehdotuksissa on oltava voimaantulosäännös
- Lakien suunniteltu voimaantuloajankohta mainitaan esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa sekä pääasiallista sisältöä koskevassa jaksossa

Esityksen tässä jaksossa tehdään selkoa lain suunnitellusta voimaantuloajankohdasta. Jaksossa on tarpeen selvittää myös voimaantuloajankohdan määräytymiseen vaikuttavia tekijöitä. Näitä voivat olla esimerkiksi esityksen liittyminen muuhun valmisteilla olevaan lainsäädäntöön, asian jatkovalmistelu tai tarve varata aikaa lainsäädännön täytäntöönpanotoimiin, kuten tiedottamiseen ja koulutukseen.

Voimaantuloajankohta on yksityiskohtaisissa perusteluissa pyrittävä ilmoittamaan päivämääränä: "Tämän vuoksi laki on suunniteltu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2006."¹ Voimaantuloajankohtaa ei aina ole mahdollista ilmoittaa näin tarkasti. Eduskuntatyön suunnittelemista varten on kuitenkin tarpeen, että lain suunnitellusta voimaantuloajankohdasta tehdään selkoa ainakin vuoden tarkkuudella: "Sen vuoksi laki on suunniteltu tulemaan voimaan kevääl-

¹ "Lagen föreslås därför träda i kraft den 1 januari 2006."

lä 2006."¹ Jos on tarpeen jättää jokin tietty aika lain vahvistamisen ja sen voimaantulon välille, on siitäkin mainittava: "Laki on suunniteltu tulemaan voimaan syksyllä 2006. Lain täytäntöönpanon vaatimien toimien vuoksi laki voi kuitenkin tulla voimaan aikaisintaan x kuukauden kuluttua sen hyväksymisestä ja vahvistamisesta".²

Jos jokin esitys on saatettava voimaan kiireellisesti, syyt tähän on selvitettävä perusteluissa. Esityksen kiireelliselle käsittelylle on oltava painavat perustelut. Esityksessä on kerrottava myös, mitä haitallisia seurauksia lain suunnitellun voimaantulon mahdollisesta viivästyisestä voi olla.

Sellaisia lain voimaantuloajankohdan kannalta epämääräisiä ilmaisuja kuin "esitys on tarkoitus saattaa voimaan heti, kun eduskunta on sen hyväksynyt" tulee välttää. Yleensä niiden asemesta voidaan esittää täsmällisempi tieto suunnitellusta voimaantuloajankohdasta. Niissä harvoissa tapauksissa, joissa voimaantuloa ei voida sanoa mitään yksilöidympää, tulisi lain hyväksymiseen ja vahvistamiseen liittyvien ilmausten sijasta käyttää esimerkiksi seuraavia ilmauksia: "Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan ensi tilassa" tai "Lain olisi tultava voimaan mahdollisimman pian".³

Lain suunniteltu voimaantuloajankohta on aina mainittava myös esityksen pääasiallista sisältöä koskevassa osassa.

Laista tulee perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan käydä ilmi, milloin se tulee voimaan. Vaikka voimaantuloajankohta tulee esityksen perusteluissa ilmaista mahdollisimman täsmällisesti, kirjoitetaan voimaantulosäännös varsinaisessa lakitekstissä muotoon: "Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .",⁴ sillä varsinainen voimaantulopäivä on tavanomaisen käytännön mukaan teknistä syistä jätetty määrättäväksi vasta lain vahvistamisen yhteydessä. Jos lain on kuitenkin ehdottomasti tultava voimaan jonakin tietyntyyppisen ajankohtana, tämä ilmaistaan täsmällisesti jo lakiehdotuksessa.

¹ "Lagen avses därför träda i kraft våren 2006."

² "Lagen avses träda i kraft hösten 2006. På grund de åtgärder som behövs för verkställigheten av lagen kan lagen dock träda i kraft tidigast x månader efter det att den har godkänts och blivit stadfäst."

³ "Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt."

⁴ "Denna lag träder i kraft den ."

4 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

- Selostetaan tarvittaessa esityksen suhde perustuslakiin
- Esitetään arvio lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä
- Tarvittaessa esitykseen otetaan lausuma perustuslakivaliokunnan käsittelyn suotavuudesta

Lakiehdotukset valmistellaan perustuslain mukaisiksi. Perustuslain kanssa ristiriidassa olevien ja siksi perustuslainsäätämisjärjestyksessä käsiteltävien niin sanottujen poikkeuslakien säätämistä vältetään. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä.

Tämä jakso otetaan esitykseen, jos lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on tarpeen erikseen arvioida. Tällöin jakso laaditaan, vaikka perustuslakikysymyksistä olisi esitetty arvioita muualla esityksessä. Jaksossa tehdään kokoavasti selkoa perustuslain kannalta merkityksellisistä säännöksistä samoin kuin siitä, millä perusteilla niiden katsotaan olevan perustuslain kanssa sopusoinnussa. Perustuslakivaliokunnan käytäntö tulee ottaa lakia valmisteltaessa asianmukaisesti huomioon, ja siitä on tässä jaksossa tehtävä selkoa ainakin viittausmaininnoilla kunkin asian kannalta tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin.

Jos ehdotus on merkityksellinen perusoikeuksien kannalta, on varmistuttava myös siitä, ettei ehdotus ole ristiriidassa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tarvittaessa esitellään ihmisoikeussopimusten noudattamista valvovien toimielinten, kuten Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, käytäntöä.

Jakson loppuksi esitetään arvio lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä. Jos esityksessä ehdotetaan poikkeuslain säätämistä, on sen pakottava tarve perusteltava erikseen.

Jos lakiehdotuksen suhde perustuslakiin on tulkinnanvarainen, voidaan jaksoon ottaa lausuma esityksen saattamisesta perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Edellytyksenä kuitenkin on, että esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa on aidosti tarpeen tulkintaongelman takia.

LAKIEHDOTUKSET

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Käytettävä säädöstaso- Säännösten ryhmittely |
|---|

Lain rakennetta suunniteltaessa on muun muassa selvitettävä, millaiset säännökset on tarpeen sijoittaa lakiin ja missä asioissa lainsäädäntövaltaa voidaan perustuslain 80 §:n mukaisesti siirtää joko asetuksella tai viranomaisen määräyksellä käytettäväksi.

Lain säännöksiä ryhmiteltäessä samoja asiakokonaisuuksia koskevat säännökset on koottava yhteen. Erityisesti on huolehdittava siitä, ettei aineellisoikeudellisia säännöksiä ja menettelytapasäännöksiä sijoiteta sekaisin toistensa lomaan. Mahdolliset säännökset lain tarkoituksesta ja soveltamisalasta sijoitetaan lain alkuun. Jos laissa käytettävien käsitteiden määrittely on tarpeen, myös määritelmät otetaan alkuun. Näiden jälkeen sijoitetaan aineellisoikeudelliset säännökset. Viranomaisia ja näiden toimintaa, menettelytapaa, muutoksenhakua ja täytäntöönpanoa koskevien säännösten paikka on lain loppupuolella. Tavallisesti viimeisinä ovat voimaantulo- ja soveltamissäännökset sekä säännökset kumottavista säädöksistä ja säännöksistä samoin kuin tarpeelliset siirtymäsäännökset. Toisinaan saattaa olla syytä poiketa selostetusta järjestyksestä sijoittamalla lain täytäntöönpanosta huolehtivia viranomaisia koskevia perussäännöksiä aineellisoikeudellisten säännösten edelle.

Jollei kysymys ole lyhyestä laista, on suositeltavaa jakaa lakiteksti useampaan lukuun. Kullekin luvulle annetaan oma numeronsa ja otsikkonsa. Numeroinnissa käytetään arabialaisia numeroita. Joskus voidaan lukujen sijasta tyytyä jakamaan laki väliotsikoilla sopiviin osiin. Väliotsikoita ei numeroida.

Lakiteksti jaetaan säännönmukaisesti pykäliin yhtenäisellä numerosarjalla riippumatta siitä, onko laki jaettu lukuihin. Poikkeuksellisesti saattaa kuitenkin olla perusteltua käyttää luvuittaista numerointia, jolloin kunkin luvun ensimmäinen pykälä varustetaan numerolla yksi. Pykälät jaetaan momentteihin, joita ei pykälässä saisi olla enempää kuin kolme. Momentit voidaan jakaa kohtiin ja ne alakohtiin. Lain selkeyttä ja käyttökelpoisuutta voidaan lisätä varustamalla pykälät niiden sisältöä kuvaavalla otsikolla. Tällöin on jokainen pykälä otsikoitava.

Jos laki on jaettu lukuihin, on ensimmäisen luvun otsikkona tavallisesti ”Yleiset säännökset”¹. Tähän sijoitetaan säännöksiä, jotka säännönmukaisesti edeltävät aineellisoikeudellisia säännöksiä. Laki päättyy useimmiten lukuun ”Erinäiset säännökset”². Näihin on tapana koota säännöksiä, jotka eivät luontevasti sovellu mihinkään aikaisempaan lukuun. Jos laissa on voimaantulosäännöksen lisäksi muita voimaantuloa tai siirtymävaihetta järjestäviä säännöksiä, ne voidaan erottaa omaksi luvukseksi ”Voimaantulo”³.

Jos lakiehdotuksia on kaksi tai useampia, ne numeroidaan.

Rinnakkaistekstit

- Rinnakkaistekstissä havainnollistetaan kursivomalla voimassa olevasta laista poistettaviksi ehdotetut tekstiosuudet ja uuteen lakiehdotukseen sisältyvät muutokset ja lisäykset.
- Rinnakkaistekstit sijoitetaan esityksen liitteeksi

Rinnakkaistekstin tarkoituksena on havainnollistaa ehdotuksia. Rinnakkaistekstiä käytetään silloin, kun esityksessä ehdotetaan voimassa olevaa lakia muutettavaksi. Sama koskee tilannetta, jolloin lain muuttamisen ohella siitä ehdotetaan kumottaviksi säännöksiä tai siihen lisättäviksi uusia säännöksiä. Jos lakiehdotuksella vain lisätään lakiin säännöksiä, jätetään rinnakkaistekstit yleensä pois.

Rinnakkaisteksteihin sisällytetään lakiehdotuksessa kumottaviksi, muutettaviksi ja lisättäviksi ehdotetut lainkohdat, mutta ei sellaisia lainkohtia, joihin ei lakiehdotuksella lainkaan puututa. Kuitenkin voidaan esimerkiksi pykälää osittain muutettaessa ottaa mukaan myös muuttamatta jäävä osa, jos se on tarpeen muutoksen havainnollistamiseksi. Rinnakkaisteksteissä sijoitetaan voimassa olevan lain teksti vasemmalle palstalle ”Voimassa oleva laki”⁴ ja ehdotettu lakiteksti oikealle palstalle ”Ehdotus”⁵. Voimassa olevien lakien osalta kursivoidaan ne tekstiosuudet, jotka ehdotetaan kumottaviksi tai poistettaviksi, mutta ei niitä kohtia, jotka ehdotetaan korvattaviksi uudella tekstillä. Jos pykälä, momentti tai kohta uusitaan sisällöltään kokonaan, ei voimassa olevaa tekstiä kursivoida millään osin. Jos sen sijaan voimassa olevaa tekstiä sekä pysytetään että muutetaan

¹ ”Allmänna bestämmelser”

² ”Särskilda bestämmelser”

³ ”Ikraftträdande”

⁴ ”Gällande lydelse”

⁵ ”Föreslagen lydelse”

ja mahdollisesti lisätään uutta tekstiä, käytetään voimassa olevassa tekstissä kursivointia osoittamaan poisjääviä kohtia. Vasemmalle palstalle sijoitetaan voimassa oleva säädösteksti siinäkin tapauksessa, että eduskunnassa olisi samanaikaisesti käsiteltävänä jokin toinen samaa säännöstä koskeva muutosehdotus.

Ehdotettavien lakitekstien osalta kursivoidaan voimassa oleviin lakeihin ehdotetut muutokset ja lisäykset. Muuttamattomiksi jäävät pykälän osat, milloin ne muutoksen havainnollistamiseksi sisällytetään rinnakkaisteksteihin, sijoitetaan rinnakkaistekstien havainnollisuuden ja luettavuuden lisäämiseksi sivun keskelle yhdelle palstalle. Kumottaviksi ehdotetut säännökset sisällytetään vasemmalle palstalle kursivoituina, ja oikealle palstalle merkitään sulkeisiin sana ”kumotaan”¹ ja selvyyden niin vaatiessa momentin tai kohdan numero. Muutettavaksi ehdotetussa säännöksessä ennestään oleva kursivoitu osa, esimerkiksi rikosnimike, ilmaistaan oikealla palstalla lihavalla *kursiivilla*, jos se ehdotetaan muutettavaksi. Vastaavasti ilmaistaan lihavalla kirjoitetun tekstin, esimerkiksi lain nimikkeen tai luvun otsikon, muutos lihavalla kursiivilla.

Edellä selostetusta rinnakkaistekstijärjestelmästä voidaan poiketa, jos se on välttämätöntä rinnakkaistekstien ymmärrettävyyden parantamiseksi.

Muut liitteet

Liitteeksi voidaan tarvittaessa ottaa myös esimerkiksi asetusluonnokset taikka kartat tai erilaiset kaaviot.

VI VALTIOSOPIMUKSEN HYVÄKSYMISTÄ JA VOIMAANSAATTAMISTA KOSKEVAN ESITYKSEN RAKENNE

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä käytetään vakio-otsikointia, joka asian laadusta johtuen poikkeaa jonkin verran luvussa III esitystä yleisestä vakio-otsikoinnista. Tämä *valtiosopimusesitysten vakio-otsikointi* on seuraavanlainen:

¹ ”upphävs”

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Sisällys

YLEISPERUSTELUT

- 1 Johdanto**
- 2 Nykytila**
- 3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**
 - 3.1 Tavoitteet**
 - 3.2 Keskeiset ehdotukset**
- 4 Esityksen vaikutukset**
- 5 Asian valmistelu**
- 6 Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja**

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

- 1 Sopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön**
- 2 Lakiehdotusten perustelut**
- 3 Tarkemmat säännökset**
- 4 Voimaantulo**
- 5 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys**
 - 5.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus**
 - 5.2 Käsittelyjärjestys**

LAKIEHDOTUKSET

SOPIMUSTEKSTIT

Vastaavasti kuin IV luvussa on sanottu yleisestä vakio-otsikoinnista, voidaan myös valtiosopimusesityksen vakio-otsikointia muunnella esityksen luonteen ja laajuuden mukaan. Valtiosopimusesityksen perusteluissa saattaa esiintyä enemmän tarvetta muunteluun kuin esityksissä yleensä. On myös otettava huomioon, että valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite voi vaatia eduskunnan hyväksymisen ilman, että sen määräykset kuuluisivat lainsäädännön alaan ja edellyttäisivät voimaansaattamista koskevaa lakiehdotusta. Esitykseen tulee kuitenkin aina sisältyä IV luvussa esitetyn vähimmäisotsikoinnin lisäksi selvitykset sopimuksen sisällöstä ja sen suhteesta Suomen lainsäädäntöön sekä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuudesta ja käsittelyjärjestyksestä. Edellä oleva valtioso-

pimusesitysten vakio-otsikointi on ”perusmalli”, joka koskee valtiosopimuksen hyväksymistä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamista. Jos esitys koskee muunlaista tapausta, esimerkiksi sopimuksen irtisanomista tai varauman peruuttamista, vakio-otsikointia käytetään soveltuvin osin. Jos kysymys on muun kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta, käytetään otsikoissa ja tekstissä sanan ”sopimus” sijasta asianomaisen velvoitteen nimitystä.

Seuraavassa esitetään esityksen eri osista ja niiden laatimisesta vastaavanlaisia ohjeita kuin edellä V luvussa. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan toisteta V luvussa esitettyä, vaan keskitytään niihin kysymyksiin, joissa valtiosopimusesitykset poikkeavat muista esityksistä. Valtiosopimusesityksiin liittyviä ohjeita on ulkoasiainministeriön julkaisemassa Valtiosopimusoppaassa (UM xx/2003).

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Jakso laaditaan noudattaen V luvun ohjeita. Siinä kuitenkin mainitaan sopimuksen nimike ja aivan lyhyesti kerrotaan sopimuksen syntyhistoria sekä luonnehditaan sopimuksen sisältöä. Jaksosta tulee myös käydä ilmi sopimuksen tai velvoitteen voimaantuloajankohta samoin kuin esitykseen sisältyvien lakiehdotusten suunniteltu voimaantuloajankohta, joka yleensä on sama kuin sopimuksen voimaantuloajankohta.

YLEISPERUSTELUT

Jakso laaditaan noudattaen soveltuvin osin V luvun ohjeita. Jaksossa selostetaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen tavoitteita ja päämääriä ja näitä koskevia taustoja. Jaksossa selvitetään myös pääpiirteittäin ne sopimuksen keskeiset määräykset, joilla asetettuja tavoitteita halutaan saavuttaa. Jaksossa selostetaan lisäksi sopimuksen sekä kansainvälisiä että kansallisia valmisteluvaiheita sekä valittua voimaansaattamistapaa ja sen perusteita.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Sopimuksen sisältö ja sen suhde Suomen lainsäädäntöön

Jaksossa selostetaan valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen sisältöä yleensä artiklakohtaisesti. Laajahkojen sopimusten osalta voidaan asian luonteesta riippuen selostaa sisältöä poikkeuksellisesti luvuttain tai muulla tavoin ryhmiteltynä. Samoin tulee selvittää määräysten suhde Suomen lainsäädäntöön, ja se, miten sopimuksen voimaansaattaminen mahdollisesti sitä muuttaa sekä minkälaisia lainsäädäntötoimia voimaansaattamisen lisäksi edellytetään.

2 Lakiehdotuksen perustelut

Koska valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamislaki yleensä on niin sanottu blankettilaki, jolla saatetaan lakina voimaan kaikki kansainvälisen velvoitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Tällaisen lakiehdotuksen perustelut ovat normaalitapauksissa vain pykälän sisällön lyhyesti toteavia. Jos lakiehdotukseen sen sijaan sisältyy myös asiasisältöisiä säännöksiä tai esitykseen liittyy muitakin lakiehdotuksia, näiden perustelut laaditaan noudattaen V luvun ohjeita.

3 Voimaantulo

Esityksestä tulee käydä ilmi, milloin valtiosopimus tulee kansainvälisesti voimaan tai milloin se mahdollisesti on jo tullut voimaan. Jos se ei vielä ole tullut kansainvälisesti voimaan, tulee selostaa ne edellytykset, joiden täytyessä sopimus tulee voimaan. Niissä tapauksissa, joissa sopimus jo on kansainvälisesti voimassa, tulee lisäksi selostaa sopimuksen arvioitu voimaantuloajankohta Suomen osalta.

Koska valtiosopimuksen voimaansaattamislain voimaantuloajankohdan on yleensä syytä olla sama kuin sopimuksen voimaantuloajankohdan, esityksessä ei yleensä voida arvioida tarkkaa voimaantulopäivämäärää. Perusteluissa lakiehdotuksen voimaantuloajankohta voidaan tällöin ilmaista esimerkiksi seuraavasti: "Esitykseen sisältyvä lakiehdotus ehdotetaan tulevaksi voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti sopimuksen kanssa".

Sopimuksen voimaantulon edellytyksiä selostettaessa tulee myös ottaa huomioon Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus, joka on tarpeen, jos sopimus sisältää määräyksen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

Valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet on Suomessa sekä hyväksyttävä että saatettava valtiosisäisesti voimaan. Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Hyväksymisestä päätetään äänen enemmistöllä. Jos hyväksymisehdotus koskee perustuslakia tai valtakunnan alueen muuttamista, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen veloitteen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset saatetaan voimaan perustuslain 95 §:n mukaan lailla. Useimmiten voimaansaattaminen tapahtuu niin sanotulla blankettilailla, jolla kaikki lainsäädännön alaan kuuluvat sopimuksen määräykset saatetaan lakina voimaan.

Lakiehdotus kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta käsitellään perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Jos ehdotus koskee perustuslakia, se on hyväksyttävä sitä lepäämään jättämättä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä (*ns. supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys*).

4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Valtiosopimusten hyväksymisen ja voimaansaattamisen kannalta on tärkeää, että ne sopimusmääräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, selostetaan ja perustellaan esityksessä riittävän yksityiskohtaisesti ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan vakiintuneet tulkinnat. Pelkkä toteamus, että sopimus sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, ei ole eduskunnan päätöksentekoa ja sopimuksen soveltamista ajatellen riittävä. Vastaavasti jaksossa selostetaan mahdolliset muut syyt, jotka perustuslain mukaan vaativat eduskunnan hyväksymisen.

EU:n puitteissa tehtävien sopimusten osalta tulee kiinnittää huomiota myös yhteisön ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon. Niin sanotut jaetun toimivallan sopimukset eli sekasopimukset sisältävät sekä EU:n että jäsenvaltion toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. EU:n toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä ei Suomessa hyväksytä eikä saateta voimaan, eivätkä ne näin ollen kuulu eduskunnan toimivaltaan. Tämän vuoksi tulee esityksessä myös ainakin pääpiirteissään selostaa, miltä osin sopimus kuuluu jäsenvaltion toimivaltaan.

4.2 Käsittelyjärjestys

Jaksossa tehdään kokoavasti selkoa perustuslain kannalta merkityksellisistä sopimusmääräyksistä tai muista kansainvälisistä velvoitteista ja arvioidaan niiden suhdetta perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan käytäntö tulee ottaa huomioon, ja siitä on tehtävä selkoa ainakin viittausmaininnoilla kunkin asian kannalta tärkeimpiin valiokunnan lausuntoihin. Jakson lopuksi esitetään arvio sopimuksen hyväksymisen käsittelyjärjestyksestä ja lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksestä. Jos sopimuksen tai lakiehdotuksen suhde perustuslakiin on tulkinnanvarainen, voidaan jaksoon ottaa lausuma esityksen saattamisesta perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Valtiosopimusesitysten osalta tämän jakson otsikkona käytetään muotoa "käsittelyjärjestys", koska kysymys on valtiosopimusta hyväksyttäessä noudatettavasta päätöksentekojärjestyksestä taikka sekä hyväksymisessä noudatettavasta päätöksentekojärjestyksestä että sopimuksen voimaansaattamista koskevan lain säätämisyjärjestyksestä.

Jos sopimuksen perustuslainmukaisuudesta selvästikään ei ole epäilyksiä, voidaan tästä ja ehdotetusta käsittelyjärjestyksestä ottaa vain maininta edelliseen jaksoon. Erillinen käsittelyjärjestysjakso ei silloin ole tarpeen.

VII OHJEIDEN SOVELTAMINEN

Näitä ohjeita ryhdytään soveltamaan laadittaessa eduskunnalle syysistuntokaudella 2004 annettaviksi tarkoitettuja hallituksen esityksiä. Jos hallituksen esitys on jo pitkälle valmisteltu aikaisempien ohjeiden mukaan, valmistelu voidaan kuitenkin saattaa loppuun aikaisempien ohjeiden mukaisesti.

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**Innehåll****ALLMÄN MOTIVERING****1 Inledning****2 Nuläge****2.1 Lagstiftning och praxis****2.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU****2.3 Bedömning av nuläget****3 Målsättning och de viktigaste förslagen****3.1 Målsättning****3.2 Alternativ****3.3 De viktigaste förslagen****4 Konsekvensbedömning****4.1 Effekter som eftersträvas****4.2 Konsekvenser inom olika samhällsområden****5 Beredningen av propositionen****5.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial****5.2 Remissyttranden och hur de har beaktats****6 Annat som inverkat på propositionens innehåll****6.1 Samband med andra propositioner****6.2 Samband med internationella förpliktelser****DETALJMOTIVERING****1 Lagförslagen****1.1 Lag 1****- kapitel****- paragrafer****1.2 Lag 2**

2 Närmare bestämmelser**3 Ikraftträdande****4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning**

LAGFÖRSLAG

BILAGOR

Parallelltexter

Förordningsutkast

Andra bilagor

Standardrubriker för fördragspropositioner**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL****Innehåll****ALLMÄN MOTIVERING**

- 1 Inledning**
- 2 Nuläge**
- 3 Målsättning och de viktigaste förslagen**
 - 3.1 Målsättning**
 - 3.2 De viktigaste förslagen**
- 4 Konsekvensbedömning**
- 5 Beredningen av propositionen**
- 6 Annat som inverkat på propositionens innehåll**

DETALJMOTIVERING

- 1 Fördragets innehåll och förhållande till lagstiftningen i Finland**
- 2 Lagförslag**
- 3 Närmare bestämmelser**
- 4 Ikraftträdande**
- 5 Behovet av riksdagens samtycke och behandlingsordning**
 - 5.1 Behovet av riksdagens samtycke**
 - 5.2 Behandlingsordning**

Malli laajasta hallituksen esityksestä
(Pohjana HE 111/2001 vp)

Ohjeiden liite 3

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi pelastustoimen alueiden muodostamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki pelastustoimen alueiden muodostamisesta. Sen perusteella järjestettäisiin kuntien yhteistoiminta pelastustoimilaissa tarkoitettujen kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa. Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi pelastustoimilakiin perustuva kuntien hätäkeskustoiminta.

Esityksen mukaan valtioneuvosto päättäisi maan jakamisesta pelastustoimen alueisiin. Pelastustoimen alueisiin kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä vuoden 2002 loppuun mennessä. Yhteistoiminta järjestettä-

isiin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Kunnille kuuluvat pelastustoimen tehtävät annettaisiin näin ollen alueen jonkun kunnan hoidettaviksi tai tehtävät hoitaisi kuntayhtymä. Kuntien yhteistoiminta alkaisi esityksen mukaan vuoden 2004 alusta. Uudistukseen liittyvä esitys laeiksi pelastustoimilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta on tarkoitus antaa myöhemmin siten, että siinä ehdotetut lait voitaisiin saattaa voimaan kuntien yhteistoiminnan alkaessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	43
SISÄLLYS	44
YLEISPERUSTELUT	45
1 Johdanto.....	45
2 Nykytila	45
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	45
Pelastustoimen lainsäädäntö ja sen kehitys viime vuosina.....	45
Kunnat ja palokunnat	46
Pelastustoimen kustannukset.....	47
2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö.....	48
Yleistä.....	48
Ruotsi.....	48
Norja	48
Tanska.....	49
Iso-Britannia.....	49
Alankomaat	49
Saksa.....	49
Euroopan unioni.....	49
2.3 Nykytilan arviointi.....	49
3 Esityksen tavoitteet ja niiden toteuttamisvaihtoehdot sekä keskeiset ehdotukset	51
3.1 Tavoitteet.....	51
3.2 Toteuttamisvaihtoehdot	51
3.3 Keskeiset ehdotukset.....	51
4 Esityksen vaikutukset	52
4.1 Tavoitellut vaikutukset.....	52
4.2 Vaikutukset eri elämänalueilla.....	52
Taloudelliset vaikutukset.....	52
Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin	52
5 Asian valmistelu.....	54
5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto.....	54
5.2 Lausunnot.....	54
6 Riippuvuus muista esityksistä.....	55
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	56
1 Lakiehdotuksen perustelut.....	56
2 Voimaantulo	58
3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	58
LAKIEHDOTUS.....	60
pelastustoimen alueiden muodostamisesta.....	60

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

(Teksti lisätään myöhemmin)

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Pelastustoimen lainsäädäntö ja sen kehitys viime vuosina

Pelastustoimilaki (561/1999) on 1 päivästä syyskuuta 1999 korvannut aikaisemman palo- ja pelastustoimesta annetun lain (559/1975) ja väestönsuojelulain (438/1958). Pelastustoimilaki on pelastustoimintaa, onnettomuuksien ehkäisyä ja väestönsuojelua sääntelevä yleislaki, jossa määritellään muun muassa valtion ja kunnan vastuunjako pelastustoimen tehtävien hoitamisessa. Pelastustoimeen liittyviä säännöksiä on lisäksi eri hallinnonalojen erityislainsäädännössä, esimerkiksi meripelastuspalvelua ja öljy- ja kemikaalivahinkojen torjuntaa koskevissa laeissa. Toisaalta muiden hallinnonalojen lainsäädännössä on osoitettu pelastusviranomaisille erinäisiä tehtäviä.

Pelastustoimen laitteiden teknisistä vaatimuksista ja tuotteiden paloturvallisuudesta annetussa laissa (562/1999) säädetään laiteturvallisuuteen sekä laitteiden ja järjestelmien yhteensopivuuteen liittyvistä vaatimuksista.

Hätäkeskuslain (157/2000) mukaisesti järjestetään pelastustoimen, poliisin sekä sosiaali- ja terveystoimen hätäkeskustoiminta viranomaisia yhteisesti palvelevassa valtion hätäkeskuslaitoksessa vuoteen 2006 kestävä

siirtymäkauden kuluessa. Pelastustoimilakiin perustuvat kuntien ylläpitämät hätäkeskukset lopettavat samalla toimintansa lukuun ottamatta pääkaupunkiseutua, jossa alueen kunnat ylläpitävät edelleen hätäkeskusta.

Pelastustoimella tarkoitetaan pelastustoimilain mukaan tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisyä, pelastustoimintaa ja väestönsuojelua. Tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisy kuuluu pelastustoimeen siltä osin kuin sitä ei ole muussa laissa tai asetuksessa säädetty muun tahon vastuulle. Pelastustoiminnalla tarkoitetaan ihmisten, omaisuuden ja ympäristön suojaamiseksi ja pelastamiseksi, vahinkojen rajoittamiseksi ja seuraamusten lieventämiseksi onnettomuuksien sattuessa tai uhatessa kiireellisesti suoritettavia toimenpiteitä. Väestönsuojelulla tarkoitetaan puolestaan ihmisten ja omaisuuden suojaamista, yhteiskunnan toimintojen kannalta tärkeiden virastojen, laitosten ja tuotantolaitosten turvaamista sekä pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamista valmiuslaissa (1080/1991) ja puolustustilailaissa (1083/1991) tarkoitetuissa poikkeusoloissa sekä niihin varautumista.

Palo- ja pelastustoimesta annetun lain ja väestönsuojelulain yhdistämisellä vakiinnutettiin rauhanajan pelastustoimen ja poikkeusolojen väestönsuojelun yhdistäminen, joka oli käynnistetty jo 1970-luvulla. Samalla vähennettiin valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta ja valvontaa. Kunnan tehtäväksi tuli selvittää ja arvioida alueellaan olevat uhat ja päättää niiden perusteella pelastustoimen palvelutasosta. Palvelutason tulee vastata kunnan alueella esiintyviä onnettomuusuh-

kia. Onnettomuuksien ehkäisy laajennettiin koskemaan tulipalojen lisäksi muita onnettomuuksia siltä osin kuin sitä ei ole säädetty muiden viranomaisten tehtäväksi. Pelastustoimen rahoitusjärjestelmässä ei lakiuudistuksen yhteydessä tapahtunut oleellisia muutoksia.

Hätäkeskustehtävät on osana pelastustoimea hoidettu kunnallisissa hätäkeskuksissa. Vuosien 1996—2001 välisenä aikana kokeiltiin hätäkeskuksia koskevasta kokeilusta annetun lain (1257/1993) nojalla neljällä alueella valtion ylläpitämiä useita viranomaisia palvelevia hätäkeskuksia. Nämä muutettiin 1 päivänä huhtikuuta 2001 hätäkeskuslailla siinä tarkoitetuiksi hätäkeskuksiksi. Muilla alueilla hätäkeskustoiminta siirtyy hätäkeskuslain mukaisesti valtion ylläpidettäväksi vuoden 2005 loppuun mennessä. Pääkaupunkiseudulle jää alueen kuntien ylläpitämä hätäkeskus.

Kunnat ja palokunnat

Pelastustoimilain 2 luku sisältää yleiset säännökset kunnan pelastustoimen tehtävistä ja pelastustoimen järjestämisestä kunnassa. Kunta vastaa pelastustoimesta alueellaan ja sen tulee siinä tarkoituksessa huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä, ylläpitää väestönsuojelun valmiutta, yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen tehtäviä, huolehtia palotarkastuksista ja muusta onnettomuuksien ehkäisystä, huolehtia osaltaan henkilöstön kouluttamisesta ja huolehtia valistuksesta ja neuvonnasta.

Kunnan pelastusviranomaisia ovat palopäällikkö ja kunnan näihin tehtäviin määräämät pelastustoimen viranhaltijat sekä kunnan asianomainen monijäseninen toimielin.

Pelastustoimen järjestämistä koskevien säännösten mukaan kunnalla tulee olla palokunta ja päätoiminen palopäällikkö, joka voi

olla myös kuntien yhteinen. Kunnan palokuntana voi olla kunnan oma palokunta taikka vapaaehtoinen palokunta, laitos palokunta tai tehdaspalokunta, joka on tehnyt kunnan kanssa sopimuksen.

Onnettomuuksien ehkäisyn osalta kunnan pelastustoimen tehtävät painottuvat nykyisin palotarkastuksiin. Pelastustoimilain mukaan pelastusviranomaisen tehtävänä on tulipalojen lisäksi ehkäistä myös muita onnettomuuksia. Muun muassa palotarkastuksessa annetaan tarvittaessa tulipalojen ehkäisemiseksi annettavan neuvonnan lisäksi myös muiden onnettomuuksien torjuntaa koskevaa neuvontaa.

Normaalioloissa suoritettaviin väestönsuojeluvalmisteluihin kuuluu poikkeusoloja koskeva suunnittelu ja koulutus, suojarakenteiden rakentaminen, johtamis-, valvonta ja hälytysjärjestelmien ja tietoliikenneyhteyksien ylläpito sekä varautuminen evakuoointeihin, pelastustoimintaan, ensiapuun, väestön huoltoon sekä raivaus- ja puhdistustoimintaan. Kunnalla tulee olla väestönsuojelun johtamistoimintoja varten johtokeskus. Pelastusviranomaisten lisäksi myös tietyt muut viranomaiset ovat velvollisia osallistumaan väestönsuojeluun. Väestönsuojelun järjestelyt perustuvat kunkin vastuuviranomaisen normaaliolojen organisaatioon ja niiden velvollisuuteen hoitaa tehtäviään myös poikkeusoloissa. Väestönsuojeluun kuuluvien eri toimialojen toimintaa kunnassa yhteen sovittaa kunnanjohtaja.

Pääasiassa päätoimiseen henkilöstöön perustuvia palokuntia on noin 60:ssä väkirikkaimmassa kunnassa. Noin 250:ssä kunnassa pelastustoiminnan hoitavat kunnan kanssa sopimuksen tehneet vapaaehtoiset palokunnat ja lopuissa noin 150:ssä kunnassa valmius nojaa sivutoimiseen henkilöstöön.

Hälytystehtäviin osallistuvaa päätoimista henkilöstöä on kaikkiaan noin 5 000 ja sivutoimista henkilöstöä noin 4 000. Sopimuspalokuntien pelastustoimintaan osallistuvan

henkilöstön määrä on noin 13 000 henkilöä.

Palokuntien keskeisimmän kaluston muodostavia sammutus- ja pelastusautoja on noin 1 300. Säiliöautoja on noin 450. Lisäksi palokunnilla on käytössään miehistönkuljetusautoja ja muita ajoneuvoja noin 1 300. Paloasemien määrä on noin 850. Osa paloasemista on kuntien ja osa vapaaehtoisten palokuntien omistuksessa.

Pelastustoimintaan kuuluvia hälytystehtäviä on vuosittain noin 47 000 (tulipaloja 11 500, muita onnettomuuksia 18 000 ja tarkistustehtäviä 17 500). Lisäksi palokunnat suorittavat sopimuksien perusteella huomattavan määrän sosiaali- ja terveystoimen alaan kuuluvia sairaankuljetustehtäviä sekä muiden hallinnonalojen lainsäädännön perusteella pelastustoimelle osoitettuja tehtäviä (esimerkiksi öljyntorjuntatehtäviä).

Kunnat voivat pelastustoimilain mukaan hoitaa pelastustoimen tehtävänsä yhteistoiminnassa sen mukaan kuin kuntalaissa (365/1995) säädetään.

Kuntien välisten vapaaehtoisten yhteistoimintajärjestelyjen lisäksi pelastustoimilaissa on säädetty pakollisista yhteistyöjärjestelyistä. Keskeistä on, että kunnan tulee tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa.

Pelastustoiminnan johtamisen varmistamiseksi sekä pelastustoimen yhteistoiminnan tehostamiseksi läänin alue jaetaan yhteistoiminta-alueisiin. Yhteistoiminta-alueella on aluepalopäällikkö, jonka tehtävänä on yhteensovittaa pelastustoimen suunnittelua ja johtaa tarvittaessa pelastustoimintaa yhteistoiminta-alueella. Kunnat voivat sopia myös muiden tehtävien antamisesta aluepalopäällikölle. Aluepalopäällikön tehtävistä aiheutuvat kustannukset jaetaan kuntien kesken niiden sopimalla tavalla. Aluepalopäällikön nimeää lääninhallitus.

Pelastustoimen kustannukset

Pelastustoimen kustannukset ovat noin 300 miljoonaa euroa. Kustannuksista noin kaksi kolmasosaa on henkilöstöstä aiheutuvia kustannuksia. Kuntien pelastustoimen tulojen määräksi on arvioitu noin 20 % pelastustoimen kustannuksista. Kuntien maksamat bruttokustannukset ovat asukasta kohden keskimäärin noin 54 euroa ja mediaanikustannus noin 47 euroa. Korkeimmillaan yksittäisen kunnan kustannukset ovat asukasta kohden noin 170 euroa ja alhaisimmillaan noin 17 euroa. Kustannusten hajonta on suurin pienimpien kuntien joukossa. Pelastustoimen tulot ovat asukasta kohden keskimäärin 11 euroa ja keskimääräinen nettokustannus asukasta kohden 44 euroa. Pelastustoimen käyttökustannukset vuonna 1998 olivat kahdessa toista kunnassa yli 20 miljoonaa markkaa (n. 3,4 milj. euroa) ja 262 kunnassa 1–20 miljoonaa markkaa. Alle miljoona markkaa (n. 168 000 euroa) kustannukset olivat 178 kunnassa. Kuntien pelastustoimen kaluston arvoksi on arvioitu noin 84 miljoonaa euroa ja kuntien omistuksessa olevien pabasemien rakennustekniseksi arvoksi ilman maapohjan hintaa noin 210 miljoonaa euroa.

Pelastustoimesta aiheutuu valtiolle välittömiä kustannuksia noin 25 miljoonaa euroa vuodessa, josta noin 7,6 miljoonaa euroa Pelastusopiston kustannuksina, 10 miljoonaa euroa hätäkeskusten kustannuksina ja noin 4,2 miljoonaa euroa sisäasiainministeriön pelastusosaston ja lääninhallitusten käyttöön osoitettuna varoina. Vuonna 2006 valtiolle aiheutuu arviolta noin 33,6 miljoonaa euroa hätäkeskusten kustannuksia hätäkeskusjärjestelmän siirryttyä kokonaan valtion vastuulle.

Kunnille palo- ja pelastustoimen kustannuksiin suoritettavista valtionosuuksista ja -avustuksista annetun lain (560/1975) mukaan kunnalle suoritetaan pelastustoimen käyttökustannuksiin valtionosuutta siten kuin kuntien valtionosuuslaissa säädetään. Kunti-

en kalustohankintojen tukemiseen on valtion talousarviossa vuosittain varattu noin 3,4 miljoonaa euroa. Palosuojelurahastosta voidaan antaa avustuksia kuntien ja sopimuspalokuntien kalusto- ja rakennushankkeisiin.

Selvitysmies Pekka Myllyniemen raportissa esitetyn arvion mukaan julkisen sektorin rahapanokset pelastustoimeen ovat yhteensä noin 1,8 miljardia markkaa (n. 300 milj. euroa) ja yksityisen sektorin rahapanokset noin 1,8 miljardia markkaa (n. 300 milj. euroa).

2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Yleistä

Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti pelastustoimen järjestelmän perusteita eräissä maissa sekä yhteistoimintajärjestelyjen lähtökohtia kunnissa tai niitä vastaavissa pelastustoimen järjestämisestä vastuussa olevissa yksiköissä. Tarkastelun kohteeksi on otettu Pohjoismaiden lisäksi muutamia keskeisiä Keski-Euroopan maita.

Suomalainen pelastustoimen järjestelmä on käsitteenä laaja-alainen. Toisin kuin eräissä muissa maissa suomalaiseen pelastustoimeen kuuluu perinteisen palotoimen (lähinnä tulipalojen sammuttamisen) lisäksi pelastus- ja ennaltaehkäisytehtäviä sekä myös poikkeusolojen väestönsuojelutehtävät.

Palotoimea hoitavat yleensä julkisin varoin ylläpidettävät palokunnat tai vapaaehtoistyöhön perustuvat vapaapalokunnat, Tanskassa lisäksi yksityinen pelastusalan yritys. Useissa maissa on käytössä rinnakkain sekä vakainen että vapaaehtoinen palokuntajärjestelmä. Tarkastelun kohteena olevissa maissa yhteiskunta on pääsääntöisesti asettanut suhteellisen tarkkoja vaatimuksia palokuntien palvelukyvyille sen varmistamiseksi, että ihmiset saavat tietyn tason palokunnan palvelut asetettujen määräaikaisten puitteissa.

Ruotsi

Ruotsin pelastustoimen järjestelmä on useista tekijöistä johtuen ehkä parhaiten vertailukelpoinen suomalaisen järjestelmän kanssa. Kunnat (288 kpl) vastaavat niin normaali- kuin poikkeusolojenkin pelastustoimesta. Meri-, lento-, ja tunturipelestus ovat kuitenkin kunnallisesta pelastustoimesta erillisiä toimintoja ja valtion ylläpitovastuulla. Palokuntien henkilöstö on joko päätoimista tai sivutoimista. Vapaaehtoinen palokuntatoiminta on loppunut Ruotsissa jo 1960-luvulla. Keskeistä yhteistoimintajärjestelyjen kannalta arvioituna on se, että Ruotsissa kuntien keskimääräinen asukasluvumäärä on selkeästi suurempi kuin Suomessa. Kuntien yhteistoimintaa pelastustoimessa on pyritty aktiivisesti edistämään ja se onkin lisääntynyt merkittävästi viime vuosina. Vuonna 1998 yhteistyötä oli pelastustoimessa 66 kunnalla ja se käsitti 19 erilaista yhteistoimintajärjestelyä.

Norja

Norjassa on erilliset järjestelmät palotoimeen ja väestönsuojelua varten. Palotoimesta vastaavat kunnat ja väestönsuojelusta pääasiassa valtio. Palotoimen henkilöstöstä osa on päätoimista ja osa sivutoimista. Lisäksi Norjassa on erillinen johtamisjärjestelmä suuronnettomuuksien varalta. Suuronnettomuuksia varten perustetuissa johtokeskuksissa (lähinnä meri- ja lentopelastuspalvelutehtävät) johtovastuu on poliisilla. Palotoimessa kunnilla on velvoite sopia keskinäisestä avunannosta naapurikuntien sekä teollisuuden ja valtion viranomaisten kanssa. Taajaan asutuilla alueilla (yli 20 000 asukasta) palotoimen järjestelyiden tulee perustua päätoimiseen päivystävään henkilöstöön.

Tanska

Tanskassa palotoimi ja väestönsuojelu on yhdistetty hallinnollisesti. Toimintaa sääntelee vuonna 1993 voimaan tullut valmiuslaki. Meripelastuspalvelu, lentopelastuspalvelu, merialueiden öljyn- ja kemikaalitorjunta ja ydinvoimaloiden pelastuspalvelu ovat kuitenkin järjestetty valmiuslaista irrallisena toimintana. Kunnat vastaavat alueensa pelastustoimesta. Suuronnettomuuksien johtamisvastuu maa-alueilla on poliisilla. Suuresta osasta palo- ja pelastustoimen tehtäviä huolehtii kaupallinen turva-alan yritys, Falck.

Iso-Britannia

Isossa-Britanniassa palokuntien tehtäviin kuuluvat tulipalojen sammuttaminen ja niiden ennaltaehkäisy. Palokunnat ovat kuitenkin käytännössä myös yleisiä pelastusorganisaatioita, jotka antavat apua muissakin onnettomuustilanteissa. Palotoimi on järjestetty alueellisesti kreivikunnittain ja seitsemällä metropolialueella. Pelastustoimi Englannissa ja Walesissa on jaettu 49 alueeseen, joissa kussakin on vakinaisia ja sivutoimisia pelastusasemia. Rahoituksesta vastaavat kreivikunnat ja metropolialueet (paikallisviranomaiset) osittain keskushallinnon (sisäasiainministeriö) tuella. Palotoimi kuuluu sisäasiainministeriön (Home Office) hallinnonalaan ja suuronnettomuuksien varalta tapahtuvaa suunnittelua johtaa sisäasiainministeriön yksikkö.

Alankomaat

Alankomaissa kunnat (538 kuntaa 1.1.1999) vastaavat pelastustoimesta. Päätoimiseen henkilöstöön perustuvia vakinaisia palokuntia Alankomaissa on kuusi ja sivutoimiseen henkilöstöön perustuvia palokuntia 230. Palokuntia, joissa on sekä päätoimista että sivutoimista henkilöstöä, on 285. Kunnat

ovat lain mukaan velvollisia toimimaan yhteistoiminnassa suuronnettomuustilanteissa (alueellinen pelastustoimi). Alueellinen pelastustoimi (39 aluetta) vastaa avun organisoinnista ja koordinoimisesta suuronnettomuuksissa. Suuronnettomuuksia ja poikkeusoloja koskevan lainsäädännön mukaan kunnat ovat velvollisia laatimaan valmiussuunnitelmia. Poikkeusoloissa, kuten sodassa, käytettäisiin samoja pelastusmuodostelmia kuin normaalioloissakin.

Saksa

Saksan 16 osavalttiolla on kullakin oma pelastustoimen lainsäädäntö. Kunnat vastaavat pelastustoimesta alueellaan. Suuremmissa väestökeskittymissä (yli 100 000 asukasta) henkilöstö on vakinaista ja muualla pääasiassa vapaaehtoista. Tarvittaessa kunnat tukeutuvat pelastustoimessa toistensa apuun. Valtio vastaa poikkeusolojen valmiudesta (sotatila). Poikkeusolojen valmius perustuu normaaliolojen valmiuteen ja valtion vastuulla on täydentää osavaltioiden valmiutta poikkeusoloissa (henkilöstö, erityiskalusto ja muu materiaalivalmius). Palokuntien ohella pelastustoimen tehtäviä hoitaa sammutustehtäviä lukuun ottamatta Technisches Hilfswerk, THW. Sen toiminta keskittyy erityisesti vesi-, sähkö-, kaas- ja öljyverkostoon liittyvien ongelmatilanteiden hoitamiseen.

Euroopan unioni

Euroopan unionilla ei ole nyt esillä olevia kysymyksiä koskevaa yhteisölainsäädäntöä.

2.3 Nykytilan arviointi

Yhteiskunnan kehityksen myötä pelastustoimelle asetetut vaatimukset kasvavat. Tarvitaan entistä monipuolisempaa osaamista onnettomuusriskien hallitsemiseen ja onnettomuuksien torjumiseen. Ei enää riitä, että

tulipalot sammutetaan ja palotarkastukset tehdään ajallaan. Tarkastustoiminnan lisäksi riskien arviointiin, turvallisuussuunnitteluun sekä oikein kohdennettuun valistukseen on paneuduttava entistä enemmän. Nykyisen kuntakohtaisen järjestelmän puitteissa ei ole mahdollisuuksia kehittää toimintaa riittävästi tähän suuntaan tai se tulisi aivan liian kalliiksi. Vaikka pieni kunta pystyisikin nykyisin omin voimin hoitamaan hyvin tarkastustoiminnan, valistuksen, pelastustoiminnan ja väestönsuojeluun varautumisen, turvallisuustyön kehittämiseen voimavarat eivät riitä.

Valtaosa kunnista on taloudellisesti ja toiminnallisesti liian pieniä toiminnan järjestämisen perusyksiköitä. Kehittämisessä tarvittava taloudellinen joustovara pelastustoimen sisällä on vain muutamilla suurimmilla kunnilla. Kuntien välinen yhteistoiminta on operatiivisella tasolla hyvää, mutta laajempaa yhteistyötä on lukuisista yrityksistä huolimatta saatu aikaan vain melko vähäisessä määrin. Pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi on ollut välttämätöntä ohjata kuntia normeilla joissakin tapauksissa varsin yksityiskohtaisestikin.

Pelastusviranomaisten keskeisenä tehtävänä on ehkäistä tulipaloja ja osaltaan myös muita onnettomuuksia. Tärkeä osa ennaltaehkäisyä on palotarkastusten suorittaminen. Siitä huolimatta on lakisääteisistä palotarkastuksista jäänyt viime vuosina noin puolet tekemättä.

Pelastustoiminnan johtamiseen tarvittavaa päällystöviranhaltijaa ei ole käytettävissä kaikkina vuorokauden aikoina niissä kunnissa, joissa on vain yksi päätoiminen päällystöviranhaltija. Osittain tilannetta on parannettu järjestämällä kuntien yhteinen päällystövallaolo.

Vapaaehtoisen ja sivutoimisen henkilöstön määrää uhkaa supistuminen erityisesti sellaisissa kunnissa, joiden asukasluku vähenee ja asukkaat ikääntyvät.

Palokuntien päätoimisen henkilöstön työ-

ajan käytön tehokkuudessa on puutteita. Pienimmissä kunnissa päätoimista henkilöstöä on usein vain palopäällikkö ja hänen ajastaan huomattava osa kuluu hallintotehtävien hoitoon. Pelastustoimen viranhaltijoille kuuluu monenlaisia suunnittelutehtäviä, koulutustehtäviä, lupa-asioita ja konsultointia, joihin yhden henkilön työpanos ei kohtuudella riitä. Suurimpien kuntien vakinaisesta henkilöstä 90 % on vuorokausirytmisessä vuorotyössä eikä yleensä osallistu ennaltaehkäisevään työhön.

Pelastustoimen kalusto on ikääntymässä. Esimerkiksi noin puolet autokalustosta on liian vanhaa, eikä sen uusimiseen ole ollut käytettävissä riittävästi varoja.

Pienehköjen vakinaisten palolaitosten suorittamat sairaankuljetuksen siirtokuljetukset (kiireettömät sairaankuljetukset) aiheuttavat ongelmia hälytysvalmiuteen.

Onnettomuustilanteessa kunnalla on velvollisuus antaa apua toiselle kunnalle. Kuntien yhteistyötä on tiivistänyt pelastustoimilain säännös, jonka mukaan kunnan tulee yhteistyössä naapurikuntien, aluepalopäällikön, pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä ja kuntien välisen avun antamisesta siten, että hätäkeskus voi hälyttää lähimmät tarkoituksenmukaiset yksiköt riippumatta siitä, minkä kunnan yksiköitä ne ovat. Operatiivista toimintaa laajempi yhteistyö on pelastustoimessa kuitenkin ollut vähäistä. Pelastustoimen järjestämistapaa arvioineen selvitysmies Pekka Myllyniemen mukaan ”yhteistoiminnan kariutumiseen on useita syitä, joista tärkeimpiä ovat erimielisyydet kustannustenjaossa, henkilöstön vastustus ja kuntien yleiset yhteistyöongelmat. Vastaavat syyt on todettu myös Ruotsissa esteeksi kuntien yhteistyölle pelastustoimessa”.

3 Esityksen tavoitteet ja niiden toteuttamisvaihtoehdot sekä keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Uudistuksen perimmäisenä tavoitteena on vähentää onnettomuuksien määrää ja niistä aiheutuvia vahinkoja sekä pitää yllä turvallista elämänlaatua. Uudistuksen strategiset päämäärät liittyvät pelastustoimen vaikuttavuuteen, tehokkuuteen ja palvelujärjestelmään. Tehokkuutta on lisättävä siten, että pelastustoimen voimavarat, henkilöstö, ammatillinen osaaminen ja kalusto, ovat parhaassa mahdollisessa käytössä. Palvelujärjestelmän tulee kattaa koko maa riskialueiden edellyttämällä tavalla ja ammattitaitoisesti. Väestön suojaamiseen on varauduttava valtakunnan turvallisuuspoliittisten linjausten mukaan.

Näiden tavoitteiden toteuttamisen edellytyksenä on, että pelastuslaitoksella on riittävästi voimavaroja. Erityisesti henkilömäärän tulee olla niin suuri, että laitos kykenee huolehtimaan perustehtävistä onnettomuuksien ehkäisyssä, järjestämään päällystövaramääränsä, että alueella sattuneisiin onnettomuuksiin on tarvittaessa saatavissa päällystöviranhaltija. Henkilöstöllä tulee myös olla niin monipuolinen ja syvälinen asiantuntemus, että pelastuslaitos suoriutuu tehtävistään ilman yksityiskohtaista ohjausta. Henkilöstön ammattitaitoa on kyettävä ylläpitämään koulutuksella ja huolehdittava myös vapaaehtoisten koulutuksesta. Laitoksen vuotuisen budjetin tulisi olla niin suuri, että se mahdollistaa jouston ylläpitävissä tilanteissa ja kaluston ajanmukaisena pitämisen.

Pelastustoimen alueen tulisi kyetä lisäksi järjestämään asianmukaisesti öljyn ja vaarallisten aineiden torjuntaan sekä kiireelliseen sairaankuljetukseen liittyvät tehtävät. Tavoitteena on niin ikään, että alueellisessa järjestelmässä voidaan käyttää tehokkaasti pelas-

tustoimen vapaaehtoisia toimijoita ja että vapaaehtoistoiminnan kehittämisedellytyksiä vahvistetaan.

Pelastustoimessa välttämättömän hälytystoiminnan sekä viranomaisyhteistyön varmistamiseksi aluejaossa tulisi ottaa huomioon muut aluejaot, kuten hätäkeskusaluejako, läänijako, seutukuntajako, kihlakuntajako ja sairaanhoitopiirijako. Hätäkeskuslain mukaisia hätäkeskusalueita on 13. Samaan pelastustoimen alueeseen ei tulisi kuulua kuntia kahdelta tai useammalta hätäkeskusalueelta. Maakuntajakoa tulisi noudattaa mahdollisuuksien mukaan. Siitä voitaisiin kuitenkin poiketa erityisestä syystä, mikäli samalla ei rikottaisi hätäkeskusaluejaon mukaisia rajoja. Pelastustoimen aluejaossa tulisi ottaa mahdollisuuksien mukaan huomioon myös seutukunta-, kihlakunta- ja sairaanhoitopiirien rajat.

3.2 Toteuttamisvaihtoehdot

Uudistuksen tavoitteet olisivat toteutettavissa myös valtion ylläpitämänä toimintana. Valtion vastuulla oleva pelastustoimi merkittäisi suurta muutosta nykyiseen järjestelmään ja edellyttäisi huomattavia muutoksia hallinnossa. Tämän vuoksi pelastustoimen valtion vastuulle siirtämistä ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena ja se voisi tulla kyseeseen vain siinä tapauksessa, että uudistus ei toteutuisi kuntien yhteistoimintana.

3.3 Keskeiset ehdotukset

Riittävän suorituskykyisten pelastuslaitosten aikaansaamiseksi ehdotetaan järjestelmää muutettavaksi siten, että palvelut tuotetaan kuntien yhteisesti ylläpitämällä pelastustoimen alueilla, jotka valtioneuvosto määrää. Alueen vastuulle tulisivat lähtökohtaisesti kaikki pelastustoimilaisissa tai muussa laissa säädettyt kunnan pelastustoimen tehtävät. Joitakin tarkennuksia voi olla tarpeen tehdä

väestönsuojelun määrittelyssä sekä vastuunjaosta kunnan eri toimialojen kesken väestönsuojelutehtävien hoitamisessa.

Kaikissa alueen kunnissa tulisi olla riittävä palvelutaso. Alueen sisällä tulisi huolehtia, että vähimmäistaso saavutetaan kaikissa alueen kunnissa. Sen varmistamiseksi olisi tehtävä yhtenäinen riskikartoitus.

Pelastustoimen alueen kokoa määriteltäessä keskeisiä kriteerejä ovat alueen päätoimisen henkilöstön ja päällystön määrä sekä alueen muut voimavarat. Uusi järjestelmä antaa nykyistä paremman mahdollisuuden johtamisen vaatiman päällystöpäivystyksen järjestämiseen, erikoistumisen vaativiin tarkastus- ja suunnittelutehtäviin, onnettomuuksien ehkäisytyöhön sekä tehtäväkiertoon ikääntyneille palomiehille. Taloudellisen jouston edellytyksenä on riittävän suuri rahoituspohja. Alueella tulisi olla lisäksi yksi suurempi keskus, jolla on nyt vahva vakinainen pelastuslaitos. Sillä jo olevan asiantuntemuksen avulla alueen toiminta kehittyy nopeammin, kun osamista voidaan hyödyntää koko alueella. Alustavasti on arvioitu, että alueella tulisi olla vähintään 100 päätoimista viranhaltijaa, joista 25—30 päällystää, jotta edellä kuvatut tehtävät voitaisiin hoitaa alueen omin voimin. Vuotuisen talousarvion tulisi olla vähintään 25—30 miljoonaa markkaa. Näillä perusteilla Suomeen muodostuisi noin 20 aluetta.

Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus yhteistoiminnasta, ja yhteistoiminta järjestettäisiin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Alueen pelastustoimen tehtävät voisi hoitaa sopimuksen nojalla joku alueen kunnista tai tehtävää varten voitaisiin perustaa pelastustoimen kuntayhtymä. Uudistuksen yleinen ohjaus kuuluisi sisäasiainministeriölle.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Tavoitellut vaikutukset

(Teksti lisätään myöhemmin)

4.2 Vaikutukset eri elämänalueilla

Taloudelliset vaikutukset

Uudistuksen tavoitteena on pelastustoimen tehostaminen. Lähtökohtana on, että kuntien pelastustoimen kustannukset eivät kokonaisuutena tarkastellen nouse.

Kunta vastaa voimassa olevan lainsäädännön mukaan pelastustoimesta ja sen kustannuksista alueellaan. Kunnalle suoritetaan yleistä valtionosuutta siten kuin kuntien valtionosuuslaissa (1147/1996) säädetään. Yleinen valtionosuus kohdistuu myös pelastustoimen tehtävistä kunnalle aiheutuviin kustannuksiin. Kuntien pelastustoimen eräisiin kalustohankintoihin on vuosittain ollut käytettävissä valtion varoja noin 20 miljoonaa markkaa. Myös palosuojelurahastosta on avustettu kuntien ja niiden sopimuspalokuntien kalustohankintoja sekä kuntien paloasemarakennushankkeita.

Kuntien yhteistoiminnassa järjestämän pelastustoimen rahoitus olisi edelleen asianomaisten kuntien vastuulla. Lähtökohtana on, että pelastustoimen alueen kuntien sopimuksessa pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä sovittaisiin myös kuntien mak-suosuuksista alueen pelastustoimen kustannuksiin. Samassa sopimuksessa ratkaistaisiin kysymys kaluston ja pabasemarakennusten omistus- ja vuokraussuhteista pelastustoimen alueella.

Vaikutukset viranomaisten tehtäviin ja menettelytapoihin

Pelastustoimen alueiden toiminnan suunnittelun lähtökohtana on, että uusilla pelastustoimen alueilla on käytettävissä alueen

kuntien pelastustoimen henkilöstö-, kalusto ja muut voimavarat. Esityksen mukaan pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien olisi tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä. Alueellisen pelastustoimen hallinto annettaisiin perustettavalle kuntayhtymälle tai jollekin alueen kunnista. Kuntayhtymä perustettaisiin kuntalain mukaisesti valtuustojen hyväksymällä sopimuksella, jossa määriteltäisiin muun muassa kuntayhtymän päätöksentekojärjestelmä, kuntien edustus ja äänivallan perusteet toimitelmissä sekä mahdollisen yhtymäkokouksen tehtävät ja toimivalta. Kuntayhtymän päätösvaltaa käyttävät jäsenkunnat yhtymäkokouksessa, tai päätösvaltaa käyttää perussopimuksessa määrätty jäsenkuntien valitsema toimielin. Kuntayhtymällä voisi olla myös muita perussopimuksen mukaisia toimielimiä. Kuntalain säännösten mukaan kuntayhtymän sellaisten menojen rahoituksesta, joita ei muuten saada katetuksi, vastaavat jäsenkunnat siten kuin kuntien välisestä vastuunjaosta on perussopimuksessa sovittu. Kuntayhtymän pelastustoimen henkilöstö olisi virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa kuntayhtymään tehtävien edellyttämällä tavalla – pelastusviranomaistehtävä edellyttää jatkossakin virkasuhdetta. Kuntayhtymän sijasta voitaisiin tehtävä antaa yhdelle alueen kunnista. Tällöin voidaan sopia, että pelastustoimen alueen muut kunnat valitsevat osan jäsenistä siihen toimielimeen, jonka toimialaan pelastustoimen hallinto kuuluu. Jäseninä toimielimessä voivat olla asianomaisten kuntien vastaavaan toimielimeen vaalikelpoiset henkilöt. Pelastustoimen henkilöstö olisi virkasuhteessa tai työsopimussuhteessa pelastustoimen tehtävistä huolehtivaan kuntaan.

Kuntien pelastustoimen henkilöstön asema järjestettäisiin pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä koskevassa sopimuksessa. Sopimuksessa sovittaisiin muistakin toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista. Sopimuksen tekemisen jälkeen voitaisiin

aloittaa pelastustoimen alueen käytännön suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyvät valmistelutehtävät.

Uudistuksen yhteydessä toteutettavilla henkilöstöjärjestelyillä ei ole vaikutusta pelastustoimen henkilöstön eläketurvaan, jos siirtyminen eläkelaitoksen jäsenyhteisöstä toiseen tapahtuu välittömästi. Kunnallisen eläkelaitoksen eläkesäännön määräysten mukaan kunnallisen palvelussuhteen ei katsota keskeytyvän viranhaltijan tai työntekijän siirtyessä jäsenyhteisön palveluksesta välittömästi toisen jäsenyhteisön palvelukseen, jos siirtymisen syynä on jäsenyhteisön tietyn toiminnan siirtyminen toisen jäsenyhteisön hoidettavaksi. Näin ollen henkilöstön palvelussuhteen katsotaan eläkettä määrättäessä työnantajan vaihdoksesta huolimatta jatkuvan yhdenjaksoisesti. Merkitystä ei ole myöskään sillä siirtyykö henkilö kunnan palveluksesta suoraan toisen kunnan palvelukseen tai kuntayhtymän palvelukseen.

Kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain (202/1964) mukaan eläkelaitoksen menot jaetaan eläkelaitoksen jäsenyhteisöjen vastattavaksi jäsenyhteisöjen maksamien palkkojen ja muiden korvausten yhteismäärien sekä jäsenyhteisöjen palveluksen perusteella maksettujen eläkkeiden yhteismäärien suhteessa. Tämän lisäksi jäsenyhteisö on velvollinen maksamaan eläkelaitokselle sen palveluksesta eläkkeelle jäävistä tietyissä eläkelajeissa niin sanotun omavastuuosuuden. Jos pelastustoimen alueen kunnat päättävät antaa pelastustoimen tehtävät jonkun kunnan hoidettavaksi, sen palvelukseen siirtyvien henkilöiden palkkasummasta menevä maksu sekä mahdollinen työkyvyttömyys-, työttömyys- tai yksilölliseen varhaiseläkkeeseen liittyvä omavastuumaksu siirtyy sellaisenaan tämän kunnan maksettavaksi. Eläkkeelle siirtyneille maksettuihin eläkkeisiin perustuvan maksuosuuden kohdalla tilanne on toinen. Tämä maksu tulee toimintaa hoitavan kunnan vastattavaksi ainoastaan siltä

osin kuin eläkkeitä on sen palveluksessa olleille maksettu, toisin sanoen vasta silloin kun eläkkeelle siirtymisiä tapahtuu uudessa organisaatiossa ja silloinkin vain palveltua aikaa vastaavalta osalta. Pelastustoimen alueen kunnat voivat sopia, miten palkkasummista maksettavat eläkemaksut ja mahdolliset omavastuuosuudet jaetaan alueen kuntien kesken. Kuntien eläkevakuutukselle maksut on velvollinen suorittamaan se eläkelaitoksen jäsenyhteisö, jonka palveluksessa henkilöstö on. Jos kunnat päättävät perustaa kuntayhtymän, edellä mainitut maksut tulevat kuntayhtymän maksettaviksi. Tällöin kunnat voivat sopia kuntayhtymää perustettaessa jäsenkuntien osuuksista palkkasumman ja maksettujen eläkkeiden perusteella maksettavasta eläkemaksusta sekä mahdollisen omavastuuosuuden jakamisesta. Tällöinkin maksuista eläkelaitokselle vastaa kuitenkin kuntayhtymä.

Alueen pelastustoimen tehtävistä vastaava kunta tai kuntayhtymä tekisi tarvittavat sopimukset vapaaehtoisten palokuntien kanssa. Pelastustoimen vapaaehtoisten toimijoiden käyttö pelastustoimen tehtäviin jatkuisi nykyiseen tapaan ja vapaaehtoiset palokunnat (sopimuspalokunnat) huolehtisivat vastaisuudessaakin lähiympäristönsä pelastustoiminnasta.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallitusohjelmaan perustuen valtioneuvosto määräsi 2 päivänä kesäkuuta 1999 valtiotieteen maisteri Pekka Myllyniemen selvittämään pelastustoimen siirtämistä valtion hoidettavaksi. Selvitysmies esitti loppuraportissaan 29 päivänä helmikuuta 2000 pelastustoimen järjestelmän tehostamista muodostamalla noin 30 kuntien lailla säädeltyyn yhteistoimintaan perustuvaa alueellista pelastustointa. Selvitysmies esitti pelastustoimeen

tehtävämuutoksia, voimavarojen käytön tehostamista ja johtamisen kehittämistä. Sen sijaan hän ei esittänyt pelastustoimen siirtämistä valtion vastuulle. Pelastustoimen siirtäminen valtion vastuulle tulisi selvitysmiehen mukaan harkittavaksi siinä tapauksessa, ettei kunnallisten alueellisten pelastustoimien muodostaminen lakisääteisesti osoittautuisi poliittisesti tai muutoin toteuttamiskelpoiseksi.

Uudistus on valmisteltu virkatyönä sisäasiainministeriössä ja kiinteässä yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Valmistelutyössä on käytetty hyväksi työryhmiä, joissa on ollut edustus pelastustoimen eri sidosryhmistä, kuten alan järjestöistä, kunnista, lääninhallituksista sekä vapaaehtoiskentästä.

5.2 Lausunnot

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot kaikilta kunnanhallituksilta, ministeriöiltä, lääninhallituksilta ja maakuntien liitoilta sekä Ahvenanmaan maakuntahallitukselta, Suomen Kuntaliitolta, Kunnalliselta työmarkkinalaitokselta, Häätäkeskuslaitokselta, Kuntien eläkevakuutukselta ja Pelastusopistolta. Järjestöistä lausunto pyydettiin alueellisilta pelastusliitoilta, Finlands svenska brand- och räddningsförbundilta, Nuohousalan Keskusliitolta, Suomen Palokalustoliikkeiden yhdistykseltä, Suomen Palopäällystöliitolta, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestöltä, Suomen Punaiselta Ristiltä, Suomen Sopimuspalokuntien Liitolta ja Suomen Vakuutusyhtiöiden Keskusliitolta. Ammattiliitoista lausunnonantajia olivat AKAVA-JS, Kunnallisvirkamiesliitto, Kunta-alan ammattiliitto KTV sekä Tekniikan ja Peruspalvelujen Neuvottelujärjestö KTN.

Samassa yhteydessä pyydettiin lausuntoa sisäasiainministeriön asettaman työryhmän laatimasta pelastustoimen aluejakoluonnoksesta. Työryhmä on esittänyt valtakunnan

jakamista 21:een pelastustoimen alueeseen. Pelastustoimen aluejako valmistellaan valtioneuvoston päätettäväksi lain voimaan tuloon jälkeen vuoden 2002 alkupuolella ja ehdotuksesta kuullaan kuntia uudelleen ennen päätöksentekoa.

Lausunnonantajista suurin osa kannattaa esityksen mukaista alueellista pelastustoimen järjestelmää.

Kaikki ministeriöt puoltavat esitystä tai niillä ei ole huomautettavaa sen johdosta. Puolustusministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö katsovat yhteistyön edellytysten paranevan alueellisen organisaation puitteisissa merkittävästi. Valtiovarainministeriön mielestä valtion rahoitusta hankkeen toteuttamiseen ei tarvita. Lääninhallitukset puoltavat esitystä Oulun lääninhallitusta lukuun ottamatta. Lapin lääninhallitus ehdottaa lisäaikaa uuteen järjestelmään siirtymiselle läänin alueella vuoteen 2006 saakka.

Maakuntien liitot puoltavat uudistusta lukuun ottamatta Lapin, Pohjois-Pohjanmaan ja Keski-Suomen liittoa.

Työmarkkinajärjestöt puoltavat esitystä. Kunta alan ammattiliitto KTV pitää kuitenkin parempana sellaista mallia, jossa kunnat sopisivat pelastustoimen yhdistämisestä vapaaehtoiselta pohjalta.

Suomen Kuntaliitto, Suomen Palopäällystöliitto, Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö ja Nuohousalan Keskusliitto puoltavat esitystä. Suomen Sopimuspalokuntien Liitto näkee uudistuksen mahdollisuutena parantaa pelastustoimen tehokkuutta; liitto toivoo kuitenkin muutoksen toteuttamiseen valtakunnallista koordinoitua ja sopimista yleislinjoista, siirtymäkausista sekä mahdollisuutta osallistua päätöksentekoon alueen päättävissä elimissä.

Kuntien enemmistö pitää lakiehdotusta perusteltuna. Yksiselitteisen kielteisesti ehdotukseen suhtautuu noin sata kuntaa. Lapin läänin kunnista suurin osa vastustaa hanketta. Oulun läänissä myös yli puolet alueen kunnista on antanut kielteisen lausunnon. Keski-

Suomen alueella huomattava osa kunnista on kannaltaan kielteisiä uudistukseen tai sen toteuttamistapaan. Toisaalta on alueita, joista ei ole tullut yhtään täysin kielteistä lausuntoa kuten Pirkanmaa ja Kymenlaakso.

Vastustajien perusteluissa esiintyy harvaan asutuilla alueilla epäilyksiä siitä, että yhteistoinnista ei pitkien etäisyyksien vuoksi olisi hyötyä ja että uudistus aiheuttaisi lisäkustannuksia. Osassa kuntien lausuntoja toivotaan kuntakohtaisten lisäselvitysten tekemistä tai kokeilun järjestämistä joillakin alueilla. Lisäksi on pelätty vapaaehtoisen palokuntatoiminnan vaarantuvan uudistuksen myötä ja on esitetty epäilyksiä siitä, hyväksyvätkö vapaaehtoiset palokunnat jatkossa sopimuskumpaniksi pelastustoimen alueen viranomaisen.

Lausuntokierroksen jälkeen esitysluonnosta on korjattu oikeusministeriön ja valtioneuvoston kanslian ehdotusten perusteella, jotka koskivat asioiden ratkaisemista valtioneuvoston yleisistunnossa sekä siirtymäsäännöksen tarvetta.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Pelastustoimen lainsäädännön uudistaminen on suunniteltu toteutettavaksi kahdessa vaiheessa.

Ensimmäisessä vaiheessa säädettäisiin tämän esityksen mukaisesti pelastustoimen aluejaosta ja kuntien velvollisuudesta sopia yhteistoinnin järjestämisestä pelastustoimen palvelujen tuottamisessa. Sopimukset tehtäisiin vuoden 2002 kuluessa ja toiminnan käynnistämisen suunnitteluun olisi aikaa vuoden 2003 loppuun. Sopimuksen mukainen yhteistoiminta käynnistyisi vuoden 2004 alusta.

Toisessa vaiheessa toteutettaisiin lainsäädännössä uuden järjestelmän edellyttämät muutokset pelastustoimilakiin ja muuhun pelastustointia koskevaan lainsäädäntöön. Pelastustoimilain muuttamista koskeva laki ja siihen liittyvät muut säädösmuutokset olisi

tarkoitus saattaa voimaan vuoden 2004 alusta, kun kuntien yhteistoimintaan perustuvien pelastuslaitosten toiminta käynnistyy.

Pelastustoimilakiin tulisi tehdä muutoksia, jotka johtuvat pelastustoimen järjestämisvastuun siirtymisestä yksittäiseltä kunnalta alu-

een kuntien yhteiselle vastuulle. Samassa yhteydessä on mahdollista toteuttaa muita uudistuksen tavoitteiden toteuttamista edistäviä lainsäädäntömuutoksia. Näiden muutosten valmistelutyö on käynnissä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain tarkoitus. Lailla pyritään tehostamaan pelastustoimen voimavarojen käyttöä järjestämällä pelastustoimi nykyistä suu-remmissa yksiköissä. Yhteistyö parantaa palveluja. Toimintaa on mahdollisuus tehostaa keskittämällä hallintoa, hankintoja, teknisiä järjestelmiä sekä suunnittelemalla pelastustoimen kaluston ja muiden voimavarojen käyttö suuremmissa yksiköissä. Lisäksi suurempi henkilöstö antaa mahdollisuuden erikoistua eri tehtäviin kuten esimerkiksi suunnitteluun, onnettomuuksien ehkäisyyn, koulutukseen ja muihin erityisosaamista vaativiin tehtäviin.

2 §. Lain soveltamisala. Ehdotettua lakia sovellettaisiin kuntien yhteistoiminnan järjestämiseen pelastustoimilaissa tarkoitettujen pelastustoimen palvelujen tuottamisessa lukuun ottamatta hätäkeskustoimintaa. Pelastustoimeen kuuluu pelastustoimilain mukaan tulipalojen ja muiden pelastustoimilaissa tarkoitettujen onnettomuuksien ehkäisy, pelastustoiminta ja väestönsuojelu.

Kunnan pelastustoimen palvelut on määritelty pelastustoimilain 4 §:ssä. Sen mukaisesti kunta vastaa pelastustoimesta alueellaan ja sen tulee siinä tarkoituksessa:

1) huolehtia pelastustoimintaan kuuluvista tehtävistä;

2) ylläpitää väestönsuojelun valmiutta ja huolehtia tarvittaessa siihen kuuluvista valmisteluista;

3) yhteensovittaa eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen tehtäviä pelastustoimessa;

4) huolehtia palotarkastuksista ja muusta pelastusviranomaisille kuuluvasta onnettomuuksien ehkäisystä;

5) huolehtia osaltaan pelastustoimen henkilöstön kouluttamisesta; sekä

6) huolehtia pelastustoiminta koskevasta valmistuksesta ja neuvonnasta.

Lain soveltamisalan ulkopuolelle jäisi pelastustoimilaissa kuntien vastuulle säädetty hätäkeskustoiminta. Hätäkeskuslain mukaan kuntien ylläpitämä pelastustoimen hätäkeskustoiminta siirtyy valtion vastuulle vuosien 2001—2005 välisenä aikana lukuun ottamatta Espoon, Helsingin, Kauniaisten, Kirkkonummen, Siuntion ja Vantaan kuntia, joissa hätäkeskustoiminta jää vuoden 2005 jälkeenkin näiden kuntien vastuulle.

Pykälän 2 momentin mukaisesti lakia ei sovellettaisi Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta maakunnan pelastustoimen asioissa lukuun ottamatta väestönsuojelua. Ahvenanmaan maakuntaa ei ole tarkoituksenmukaista sisällyttää

esityksen mukaisen pelastustoimen yhteistoiminnan piiriin.

3 §. Pelastustoimen aluejako. Kuntien yhteistoiminnan järjestämiseksi maan alue jaetaan pelastustoimen alueisiin, jotka määrääsi valtioneuvoston yleisistunto kuntia kuultuaan. Valtioneuvoston päätös olisi hallintopäätös, joka annettaisiin kunnille tiedoksi laissa tiedoksiannosta hallintoasioissa (232/1966) säädetyn mukaisesti. Tarkoituksena on, että valtioneuvosto päättäisi päätöksen julkaisemisesta myös Suomen säädöskokoelmassa sen mukaisesti kuin Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 6 §:n 2 momentissa säädetään. Päätöksestä saisi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetyn mukaisesti. Valtioneuvoston ohjesääntöön (1522/1995) lisättäisiin lain voimaantulon yhteydessä kohta, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan asiat, jotka koskevat pelastustoimen alueiden määräämistä. Alueiden tulisi olla melko suuria, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet toteutuisivat. Asetettujen kriteerien mukaan näyttäisi siltä, että alueiden määräksi tulisi noin 20.

4 §. Pelastustoimen järjestämisvastuu. Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien tulisi tehdä sopimus yhteistoiminnasta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002. Yhteistoiminta järjestettäisiin kuntalain yhteistoimintaa koskevien säännösten mukaisesti. Niiden mukaan pelastustoimen tehtävät annettaisiin hoidettavaksi jollekin pelastustoimen alueen kunnista tai ne hoitaisi kuntayhtymä. Laissa ei säädettäisi sopimuksen sisällöstä. Kuntien tulisi sopia hallinnosta, kustannusten jaosta, virkajärjestelyistä ja muista toiminnan järjestämiseksi tarpeellisista asioista.

Jos pelastustoimen alueeseen kuuluvat kunnat eivät pääsisi sopimukseen, määrääsi pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista valtioneuvosto. Valtioneuvoston ohjesääntöön lisättäisiin lain voimaan tulon yhteydes-

sä kohta, jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa ratkaistaan asiat, jotka koskevat pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista määräämistä niissä tapauksissa, joissa kunnat eivät pääse asiassa sopimukseen. Tarkoituksena on, että määräys väistyisi välittömästi kun kunnat pääsisivät sopimukseen yhteistoiminnan ehdoista.

5 §. Suunnittelun ohjaus. Lakiehdotuksen mukaisen yhteistoiminnan käynnistämisen ja alueiden muodostamisen yleinen ohjaus kuuluu sisäasiainministeriölle, jota avustaisi tarvittaessa asianomainen lääninhallitus. Tarkoituksena on, että kunnat toteuttaisivat järjestelyt ilman valtion yksityiskohtaista ohjausta.

6 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002. Pykälän 2 momenttiin on otettu tavanomainen voimaantulosäännös.

7 §. Siirtymäsäännös. Ehdotettu laki tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002 ja laissa tarkoitettu yhteistoiminta olisi voimaantulosäännöksen mukaan aloitettava 1 päivästä tammikuuta 2004 lukien.

Voimassa olevan pelastustoimilain 5 §:n 3 momentin mukaan kunnat voivat hoitaa pelastustoimen tehtävänsä yhteistoiminnassa sen mukaan kuin kuntalaisissa säädetään. Pelastustoimilain 10 §:n mukaan kunnan tulee tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa. Pelastustoiminnan johtamisen varmistamiseksi sekä pelastustoimen yhteistoiminnan tehostamiseksi läänin alue jaetaan pelastustoimilain 11 §:ssä säädetyn mukaisesti yhteistoiminta-alueisiin. Yhteistoiminta-aluejaon sekä yhteistoiminta-alueen keskuskunnan määrää lääninhallitus. Pelastustoimilain 13 §:ssä säädetään hälytysohjeesta. Säännöksen mukaan kunnan tulee yhteistyössä naapurikuntien, aluepalopäällikön, pelastustoimintaan osallistuvien viranomaisten ja virka-apua antavien viranomaisten sekä hätäkeskuksen kanssa laatia hälytysohje pelastustoiminnassa

tarvittavien voimavarojen hälyttämisestä ja kuntien välisen avun antamisesta.

Nykymuotoinen pelastustoimilaki ja sen yhteistoimintaa koskevat säännökset olisivat voimassa vuoden 2003 loppuun saakka. Koska esityksessä ehdotetussa laissa, joka ehdotetaan tulevaksi voimaan vuoden 2002 alusta, säädettäisiin erityisesti pelastustoimen yhteistoiminnasta, on sääntelyn selkeyden vuoksi perusteltua ottaa ehdotettuun lakiin siirtymäsäännös, jonka mukaan nykymuotoinen yhteistoiminta jatkuisi vuoden 2003 loppuun saakka.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2002. Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien olisi tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnasta viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002 ja kuntien yhteistoiminta alkaisi 1 päivästä tammikuuta 2004 lukien.

3 Suhde perustuslakiin ja sääätämisyjärjestys

Lakiehdotus laajentaisi kuntien yhteistoimintavelvoitetta pelastustoimessa. Valtioneuvoston päätöksen mukaiseen pelastustoimen alueeseen kuuluvat kunnat velvoitettiin toteuttamaan pelastustoimilaisissa tarkoitettavat tehtävät kuntalaisia määriteltujen yhteistyömuotojen puitteissa. Kunnat voisivat sen mukaisesti sopia, että pelastustoimi annetaan hoidettavaksi jollekin alueen kunnista taikka että tehtävän hoitaa kuntayhtymä.

Pelastustoimilakiin sisältyy jo nykyisellään velvoitteita kuntien väliseen yhteistoimintaan. Pelastustoimen tehtäviä on tarvittaessa hoidettava kuntarajojen estämättä. Kunnan tulee tarvittaessa antaa toiselle kunnalle apua pelastustoiminnassa ja väestönsuojelussa. Hätäkeskuksen on hälytettävä lähin tarkoi-

tuksenmukainen yksikkö ja tarvittaessa aluepalopäällikkö voi ryhtyä johtamaan pelastustoimintaa. Pelastustoimilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 76/1998 vp) perusteluissa on käsitelty pelastustoimilakia kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Sääätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa todetaan, että kuntien itsehallinnosta olevan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan kuntien itsehallinnon perustuslainvoimaisesti turvattuna sisältönä on sen estäminen, että tavallisella lailla puututtaisiin keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (PeVL 14/1986 vp). Pelastustoimilain ei hallituksen esityksen mukaan katsottu merkitsevän puuttumista kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin. Perustuslakivaliokunta ei katsonut lausunnossaan esityksen olevan ristiriidassa kunnan itsehallinnon kanssa.

Kunnan asemaa nykyään määrittelevät keskeiset säännökset on 1 päivänä maaliskuuta 2000 voimaan tullessa uudessa perustuslaissa. Kuntien itsehallinnollinen asema määritellään perustuslain 121 ja 122 §:ssä. Perustuslain mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain mukaan lailla. Myös itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Edelleen kuntajaon perusteista on perustuslain mukaan säädettävä lailla.

Perustuslain vaatimus säätää lailla kuntien hallinnon yleisistä perusteista sisältää muun muassa sen, että kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttö, kunnan hallinnon järjestämisen perusteet ja kunnan asukkaiden kes-

keiset osallistumisoikeudet on määriteltävä lain tasolla. Kunnat voivat edellä kuvatun estämättä kuitenkin huolehtia ilman laissa olevia yksityiskohtaisia säännöksiä hallinnon yksityiskohtaisesta järjestämisestä kunnassa.

Lakiehdotuksen ei voida katsoa puuttuvan perustuslailla suojattuun kunnalliseen itsehallintoon siten, että se rajoittaisi kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Kuntien hallinnon yleisistä

perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä pelastustoimessa säädettäisiin perustuslaissa edellytetyn mukaisesti lailla. Koska asia voi olla tulkinnanvarainen, tulisi säätämistä varten saada eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

pelastustoimen alueiden muodostamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on tehostaa pelastustoimen voimavarojen käyttöä sekä parantaa palvelujen saatavuutta ja laatua.

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kuntien yhteistoiminnan järjestämiseksi pelastustoimilaisissa (561/1999) tarkoitettujen kunnan pelastustoimen palvelujen tuottamisessa lukuun ottamatta hätäkeskustoimintaa.

Tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

3 §

Pelastustoimen aluejako

Tässä laissa tarkoitetun yhteistoiminnan järjestämiseksi maan alue jaetaan pelastustoimen alueisiin, jotka määrää valtioneuvosto kuntia kuultuaan.

4 §

Pelastustoimen järjestämisvastuu

Pelastustoimen alueeseen kuuluvien kuntien on tehtävä sopimus pelastustoimen yhteistoiminnan järjestämisestä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2002. Sopimuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä kuntien yhteistoiminnasta säädetään kuntalaissa (365/1995).

Jos kunnat eivät pääse määräajassa 1 momentissa tarkoitettuun sopimukseen, määrää pelastustoimen yhteistoiminnan ehdoista valtioneuvosto.

5 §

Suunnittelun ohjaus

Tämän lain mukaisen yhteistoiminnan käynnistämisen, suunnittelun ja alueiden muodostamisen yleinen ohjaus kuuluu sisäasiainministeriölle, jonka apuna toimii asiaanomainen lääninhallitus.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Tässä laissa tarkoitettu yhteistoiminta on aloitettava 1 päivästä tammikuuta 2004.

Ennen lain voimaantuloa voidaan ryhtyä lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin.

7 §

Siirtymäsäännös

Vuoden 2003 loppuun on pelastustoimen yhteistoiminnasta voimassa, mitä siitä säädetään pelastustoimilaissa ja sen nojalla annetuissa säädöksissä.

Helsingissä päivänä kuuta 20

Tasavallan Presidentti

Sisäasiainministeri

(Pohjana HE 19/2003 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hautausoimilain 6 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Hautausoimilakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka perusteella yleisiä hautausmaita ylläpitävät evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnat ja seurakuntayhtymät voisivat vanhan käytännön mukaisesti edelleen kokonaan tai osittain myöntää vapautuksen

hautausoimessa perittävistä maksuista, jos vainaja on ollut rintamaveteraani tai muusta siihen rinnastettavasta syystä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2004 alusta.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Hautausoimilain (457/2003) 6 §:n 2 momentin nojalla hautausoimessa perittävien maksujen perusteiden tulee olla samat kaikille, joilla on lain mukaan oikeus tulla haudetuiksi evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnan tai seurakuntayhtymän hautausmaalle.

Evankelis-luterilaisen kirkon seurakunnat ja seurakuntayhtymät ovat tähän saakka soveltaneet hautausoimen hinnoittelussa erilaisia maksuperusteita. Osa seurakunnista tai seurakuntayhtymistä on vanhan käytännön mukaisesti luovuttanut ilmaisen hautasijan rintamaveteraaneille. Käytävissä olevan selvityksen mukaan jotkut seurakunnat ovat luovuttaneet ilmaisen hautasijan kaikille rintamaveteraaneille, toiset vain jäsenilleen. Osa seurakunnista ei ole luovuttanut lainkaan ilmaisia hautasijoja. Joissakin seurakunnissa myös rintamaveteraanien puolisoille on luovutettu maksuton hautasija.

Hautausoimilain 6 §:n 2 momentin vuoksi lain voimaantulon jälkeen seurakunnat ja seurakuntayhtymät eivät enää voisi luovuttaa

rintamaveteraaneille vapautuksia hautausoimen maksuista. Eduskunnan hallintovaliokunnan hautausoimilakia koskevassa mietinnössä (HaVM 21/2002 vp) on pidetty tärkeänä, että vastaisuudessakin on mahdollista noudattaa useiden seurakuntien nykyistä tapaa luovuttaa ilmainen hautasija sotaveteraaneille.

Hautausoimilain 6 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jonka mukaan seurakunta tai seurakuntayhtymä voisi pykälän 2 momentin estämättä kokonaan tai osittain myöntää vapautuksen hautausoimessa perittävistä maksuista, jos vainaja on ollut rintamaveteraani tai muusta siihen rinnastettavasta syystä. Näin seurakunnat ja seurakuntayhtymät voisivat halutessaan vastaisuudessakin jatkaa vanhaa käytäntöä.

Maksuvapautuksia voitaisiin myöntää, jos vainaja on ollut rintamaveteraani tai muusta siihen rinnastettavasta syystä. Perinteisesti rintamaveteraaniksi katsotaan henkilö, jolle on myönnetty rintamasotilastunnus, rintamapalvelustunnus, rintamatunnus, veteraanitunnus tai ulkomaalaisen rintamasotilastunnus. Säännöstä voitaisiin soveltaa myös muihin

Suomen sotiin liittyvissä tehtävissä palvelleisiin henkilöihin. Säännöksen nojalla maksuvapautus voitaisiin myöntää myös vapautukseen oikeutetun henkilön puolisolle.

Säännös ei antaisi kenellekään oikeutta vaatia vapautusta hautaustoimen maksuista. Päätösvalta maksuvapautusten myöntämisessä olisi nykyisen käytännön mukaan seurakunnalla tai seurakuntayhtymällä. Maksuvapautuksia tulisi kuitenkin soveltaa yhdenvertaisesti riippumatta seurakunnan jäsenyydestä.

2 Esityksen vaikutukset

Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa nykyisen käytännön jatkuminen siten, että seurakunnat ja seurakuntayhtymät voisivat myöntää vapautuksen hautaustoimessa perittävistä maksuista, jos vainaja on ollut rintamaveteraani tai muusta siihen rinnastettavasta syystä. Esityksellä ei ole valtionaloudellisia vaikutuksia.

Esitys on valmisteltu opetusministeriössä virkatyönä. Esityksestä on pyydetty kirkkohallituksen lausunto.

3 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu opetusministeriössä virkatyönä. Esityksestä on pyydetty kirkkohallituksen lausunto.

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan samanaikaisesti hautausvoimilain kanssa eli vuoden 2004 alusta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

hautausvoimilain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään 6 päivänä kesäkuuta 2003 annetun hautausvoimilain (457/2003) 6 §:ään uusi 3 momentti seuraavasti:

6 §

Seurakunta tai seurakuntayhtymä voi 2 momentin estämättä myöntää kokonaan tai osittain vapautuksen 1 momentissa tarkoitettuihin maksuista, jos vainaja on ollut rintamaveteraani tai muusta siihen rinnastettavasta syystä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20

Tasavallan Presidentti

Kulttuuriministeri

Malli kansainvälisen velvoitteen hyväksymistä ja voimaansaattamisesta koskevasta hallituksen esityksestä¹

Ohjeiden liite 5

(Pohjana HE 4/2003 vp)

Hallituksen esitys Eduskunnalle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi New Yorkissa toukokuussa 2003 Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen hallituksen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan sekä lain sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Yhdistyneiden Kansakuntien UNMEE-operaatio perustettiin heinäkuussa 2000. Tasavallan presidentti päätti Suomen osallistumisesta operaatioon esikunta- ja vartiokomppaniolla joulukuussa 2002. Pöytäkirjan tar-

koituksena on sopia Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä niistä ehdoista, jotka koskevat Suomen osallistumista UNMEE-operaatioon.

Esitykseen sisältyy lakiehdotus pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Pöytäkirja tulee voimaan sopimuspuolten välillä kirjeenvaihdolla sovittavana ajankohtana. Tarkoituksena on, että pöytäkirja olisi voimassa, kun Suomen esikunta- ja vartiokomppania ryhmittyy UNMEE-operaatioon kesäkuussa 2003. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin pöytäkirja tulee voimaan.

¹ Sopimuksissa käytetään sanonnan ”tehdyn pöytäkirjan” asemesta sanontaa ”tehdyn sopimuksen”

SISÄLLYSLUETTELO

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	65
SISÄLLYSLUETTELO.....	66
YLEISPERUSTELUT	67
1 Johdanto.....	67
2 Nykytila	67
3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset.....	68
4 Esityksen vaikutukset.....	68
5 Asian valmistelu.....	4
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	70
1 Pöytäkirjan sisältö ja suhde Suomen lainsäädäntöön.....	70
2 Lakiehdotuksen perustelut.....	72
3 Voimaantulo	72
4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus	72
LAKIEHDOTUS.....	74
Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.....	74
LIITE.....	75

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Etiopian ja Eritrean väliset erimielisyydet puhkesivat vuonna 1998 rajakahakaksi, joka johti sotaan vuosina 1998 – 2000. Sodan aikana on arvioitu noin 100.000 ihmisen menettäneen henkensä. Etiopia ja Eritrea tekivät Afrikan yhtenäisyyden järjestön (OAU, Organisation for African Unity) välityksellä tulitaukosopimuksen 18 päivänä kesäkuuta 2000. Sopimusta seurasi varsinaisen rauhansopimus 12 päivänä joulukuuta 2000.

Etiopian ja Eritrean tulitaukosopimuksen jälkeen Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvosto päätti 31 päivänä heinäkuuta 2000 päätöslauselmallaan 1312 (2000) perustaa Etiopian ja Eritrean rajalle YK:n operaation (jäljempänä UNMEE-operaatio). Alkuperäisen päätöslauselman mukaan operaatio koostui enintään sadasta sotilastarkkailijasta ja heitä tukevasta siviilihenkilöstöstä. Operaatiota laajennettiin huomattavasti turvallisuusneuvoston 15 päivänä syyskuuta 2000 hyväksymällä päätöslauselmalla 1320 (2000), jonka mukaan se koostuisi enintään 4.200 hengen sotilasjoukoista ja enintään 220 sotilastarkkailijasta. Operaation mandaattiin kuului: tulitauon valvonta, osapuolten kesken sovittujen turvallisuussitoumusten toimeenpanon valvonta, etiopialaisten joukkojen vetäytymisen ja niiden uudelleenryhmittymisen valvonta, eritrealaisten joukkojen siirtojen valvonta siten, että ne pysyvät 25 kilometrin päässä uudelleenryhmitetyistä etiopialaisjoukoista, tilapäisen turvallisuusvyöhykkeen valvonta, sotilaallisen koordinaatiokomission puheenjohtajuus, humanitaarisen miinanraivausavun koordinointi ja tekninen avustaminen tilapäisellä turvallisuusvyöhykkeellä ja läheisillä alueilla sekä YK:n humanitaaristen ja ihmisoikeustoimintojen sekä muiden järjestöjen toimien koordinointi toimialueella. Turvallisuusneuvosto laajensi 14 päivänä elokuuta 2002 hyväksymällään päätöslauselmalla 1430 (2002) operaation man-

daattia siten, että siihen kuuluu myös miinanraivaus tietyillä alueilla rajanmäärityksen tukemiseksi sekä hallinnollisen ja huollollisen tuen antaminen rajakomission kenttätoimistolle. Turvallisuusneuvosto on viimeksi 14 päivänä maaliskuuta 2003 päättänyt jatkaa UNMEE-operaation mandaattia päätöslauselmalla 1466 (2003) 15 päivään syyskuuta 2003.

Suomi on harjoittanut Etiopiassa kehitysyhteistyötä 1970-luvulta lähtien ja vähäisessä määrin myös Eritreassa 1990-luvulla. Suomen ja Etiopian kehitysyhteistyöohjelman evaluointiraportissa painotetaan vakauden tärkeyttä ja suositetaan vakauden lisäämistä sisällyttämistä kehitysyhteistyöhön. UNMEE-operaatio palvelee suoraan sekä alueellista että sisäistä vakautta ja tukee sitä kautta maiden omia kehityspyrkimyksiä ja avunantajamaiden kehitysyhteistyön onnistumista. Suomi osallistui UNMEE-operaatioon alunperin pienellä henkilömäärällä: kaksi esikuntaupseeria ja seitsemän sotilastarkkailijaa. Tasavallan presidentti päätti 3 päivänä joulukuuta 2002 asettaa esikunta- ja vartiokomppanian UNMEE-operaatioon lähtökohtaisesti vuoden ajaksi kesäkuusta 2003 lähtien. Suomen osallistumisen ehdoista sovitaan YK:n ja Suomen välillä allekirjoitetulla yhteistyöpöytäkirjalla.

2 Nykytila

Rauhanturvaamislain (514/1984) 2 §:n mukaan päätöksen Suomen osallistumisesta rauhanturvaamistoimintaan ja osallistumisen lopettamisesta tekee kussakin tapauksessa erikseen tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Ennen rauhanturvajoukon asettamista koskevan esityksen tekemistä valtioneuvoston on kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa tai 2 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa eduskuntaa antamalla sille asiasta selonteko. Lain 4 §:n mukaan Suomi osallistuu rauhanturvaamistoimintaan siihen valtion talousarviossa ulko-

asiainministeriön ja puolustusministeriön pääluokissa myönnettyjen määrärahojen rajoissa. Rauhanturvaamistoiminnasta Suomelle aiheutuneiden kustannusten laskuttamisessa noudatetaan YK:n tai ETYJ:n yleisiä tai erikseen sovittuja korvauseriaatteita.

Päätös Suomen osallistumisesta UNMEE-operaatioon on tehty lain 2 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa kuullen. YK:n jäsenvaltiot ovat hyväksyneet YK:n yleiskokoukselle 27 päivänä elokuuta 1997 annetun yhteistyöpöytäkirjan mallin, joka koskee YK:n ja jäsenvaltion välisiä oikeuksia ja velvollisuuksia YK:n rauhanturvaoperaatioissa (A/51/967). UNMEE-operaatioon osallistumista koskeva pöytäkirja on ensimmäinen uuden yhteistyöpöytäkirjan mallin mukainen sopimus, joka koskee Suomen osallistumista uuteen operaatioon ja tehdään uuden perustuslain voimaansaolon aikana. Ennen yhteistyöpöytäkirjan mallin käyttöönottoa YK:n taloudelliset velvoitteet hoidettiin operaation vastaanotto- ja luovutustarkastusten (niin sanottu in-out survey -menettely) nojalla. Rauhanturvaamislain 2 ja 4 § eivät sisällä perustuslain vaatimukset täyttävää riittävän tarkkarajaista ja täsmällistä valtuutusta, jonka nojalla voitaisiin säätää asetuksella yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä. Osallistumista koskevalle pöytäkirjalle on sen vuoksi tarpeen hankkia eduskunnan hyväksyminen.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Pöytäkirjan tavoitteena on vahvistaa hallinnolliset, logistiset ja taloudelliset ehdot, jotka sääntelevät henkilöstön, varusteiden ja palveluiden luovuttamista UNMEE-operaation tueksi. Pöytäkirjassa määritellään Suomen operaation käytettäväksi asettamat henkilö- ja materiaaliressurit. Pöytäkirjassa määritellään myös yksityiskohtaiset korvaushinnat, joilla YK korvaa Suomelle UNMEE-operaatioon lähetetyn henkilöstön ja materiaalin. Pöytäkirjassa määritellään vahingonkorvausvelvollisuuden jakautuminen Suomen ja YK:n välillä tapauksissa, joissa kolmansille osapuolille tai YK:n omaisuudelle aiheutuu vahinkoa.

Esityksen tavoitteena on hankkia eduskun-

nan hyväksyminen pöytäkirjalle. Esitys sisältää myös ehdotuksen niin sanotuksi blankettilaiksi, jolla saatetaan voimaan pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

4 Esityksen vaikutukset

Esitys ei sisällä uusia valtiontalouteen liittyviä taloudellisia vaikutuksia tai muita vähäistä merkittävämpiä vaikutuksia. Päätös Suomen osallistumisesta UNMEE-operaatioon on tehty jo aiemmin. Operaatioon osallistumista koskevat taloudelliset kokonaisvaikutukset on otettu huomioon osallistumista koskevassa päätöksenteossa. Vuoden 2003 talousarviossa operaatioon osallistumista koskevia kustannuksia sisältyy ulkoasiainministeriön pääluokkaan (24.99.22) 4 665 000 euroa ja puolustusministeriön pääluokkaan (27.30.22) 7 755 000 euroa (EK 33/2000 vp – HE 132/2002 vp, HE 249/2002 vp, HE 253/2002 vp). Suomen ja YK:n välisessä pöytäkirjassa määritellään yksityiskohtaisesti YK:n Suomelle henkilöstöstä ja materiaaleista maksamat korvaukset, Suomen vastuulle jäävät asiat ja vahingonkorvausvastuun jakautuminen vahinkotapah- tumissa.

5 Asian valmistelu

Tasavallan Presidentti ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen valiokunta käsittelevät Suomen jatko-osallistumista UNMEE-operaatioon 20 päivänä syyskuuta 2002. YK ilmoitti 7 päivänä lokakuuta 2002, että se hyväksyy Suomen tarjouksen asettaa UNMEE-operaatioon esikuntakomppania. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta käsittelee asiaa 15 päivänä marraskuuta 2002. Tasavallan presidentti päätti 3 päivänä joulukuuta 2002 asettaa esikunta- ja vartiokomppanian UNMEE-operaatioon lähtökohtaisesti vuoden ajaksi kesäkuussa 2003 lähtien.

Suomen ja YK:n sihteeristön edustajat valmistelivat Suomen osallistumista koskevan yhteistyöpöytäkirjan YK:n jäsenvaltioiden hyväksymän malliasiakirjan pohjalta kevään 2003 aikana. Suomen pysyvä YK-edustaja allekirjoitti pöytäkirjan 9 päivänä toukokuuta 2003 tasavallan presidentin myönnettyä siihen allekirjoitusvaltuudet. Hallituksen esitys valmisteltiin ulkoasiain-

ministeriössä yhteistyössä puolustusministeriön kanssa. Esityksestä on pyydetty lausunnot oikeusministeriöltä ja puolustusministe-

riöltä. Lausunnoissa esitetyt seikat on otettu huomioon esityksen lopullisessa muotoilussa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Pöytäkirjan sisältö ja suhde Suomen lainsäädäntöön

Pöytäkirjan liitteiden sisältöä selitetään tarpeellisilta osin pöytäkirjan varsinaisten artiklojen yhteydessä.

1 artikla. Määritelmät. Artiklan mukaan pöytäkirjassa noudatetaan sen F liitteessä lueteltuja määritelmiä. Liitteessä luetellaan ja määritellään pöytäkirjassa käytetyt keskeiset termit. Määritelmät vaikuttavat pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten soveltamisalaan ja rajaavat siten myös Suomen lainsäädäntöä.

2 artikla. Sopimuksen muodostavat asiakirjat. Pöytäkirja muodostuu varsinaisesta pöytäkirjasta ja sen liitteistä. Sen A liite koskee henkilökuntaa, B liite hallituksen toimittamaa merkittävää materiaalia, C liite hallituksen omavaraisuutta, D liite merkittävän materiaalin suoritusstandardeja, E liite omavaraisuuden suoritusstandardeja, F liite määritelmiä ja G liite sisältää ohjeet joukkoja luovuttaville maille sellaisina kuin ne on annettu Suomen viranomaisille tammikuussa 2003. Ottaen huomioon pöytäkirjan liitteiden teknisen ja varsin yksityiskohtaisen luonteen, tämän hallituksen esityksen liitteeksi on otettu varsinaisen pöytäkirjan lisäksi pöytäkirjan liitteet A–C ja F, joilla on merkitystä eduskunnan hyväksymisen kannalta.

3 artikla. Tarkoitus. Pöytäkirjan tarkoituksena on vahvistaa Suomen ja YK:n välillä hallinnolliset, logistiset ja rahoitusta koskevat ehdot, jotka sääntelevät henkilöstön, materiaalin ja palveluiden luovuttamista UNMEE-operaation tueksi.

4 artikla. Soveltaminen. Pöytäkirjaa sovelletaan yhdessä YK:n joukkoja luovuttaville maille antamien ohjeiden kanssa. Ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia. Ne sisältävät tietoa muun muassa operaatiosta, mandaatista, joukon rakenteesta, hallinnosta ja huollosta sekä henkilöstöstä. Pöytäkirjan 4 artiklan viittaus ohjeisiin koskee lähetettävän joukon kokoonpanoa ja tehtäviä. Ohjeita ei ole niiden laajuuden vuoksi sisällytetty tämän hallituksen esityksen liitteeseen.

5 artikla. Hallituksen osallistuminen. Ar-

tiklan 1 kappaleen mukaan Suomi antaa UNMEE-operaation käyttöön pöytäkirjan A liitteessä mainitun 200 hengen vartio- ja hallintoyksikön, jonka tehtävänä on tarjota joukkojen esikunnalle viestitys-, turvallisuus- ja kuljetuspalveluja.

Artiklan 2 kappaleen mukaan Suomi antaa operaation käyttöön pöytäkirjan B liitteessä mainitun merkittävän materiaalin, johon sisältyy muun muassa ajoneuvokalusto, raskas aseistus, sähkögeneraattorit, varastointi- ja muut kontit (yhteensä 37 konttia) ja niihin liittyvä vähemmän merkittävä materiaali. Jos Suomi antaa operaation käyttöön merkittävää materiaalia enemmän kuin B liitteessä mainitaan, ne ovat kansallisella vastuulla, eikä YK ole velvollinen maksamaan niistä Suomelle korvausta.

Artiklan 3 kappaleen mukaan Suomi antaa korvausta vastaan operaation käyttöön vähemmän merkittävän materiaalin ja muut kulutushyödykkeet, jotka liittyvät Suomen vartio- ja hallintoyksikön omavaraisuuteen. Vähemmän merkittävä materiaali sisältää muun muassa muonitus-, viestiliikenne-, toimisto-, sähkö-, pyykinpesu-, siivous-, majoittumis- ja lääkintävarusteita. Suomen tehtävänä on varmistaa, että sanotut varusteet täyttävät suoritusstandardit, jotka määritellään pöytäkirjan E liitteessä. Jos Suomi antaa operaation käyttöön sanottua vähemmän merkittävää materiaalia enemmän kuin B liitteessä mainitaan, ne ovat kansallisella vastuulla, eikä YK ole velvollinen maksamaan niistä Suomelle korvausta.

6 artikla. Yhdistyneiden Kansakuntien korvaukset ja tuki. Artiklan 1 kappaleen mukaan YK sitoutuu maksamaan Suomelle sen tarjoamasta henkilöstöstä korvausta pöytäkirjan A liitteen 2 artiklassa mainittujen korvaushintojen mukaisesti. Korvaus on 1.028 USD kuukaudessa yhtä henkilöstön jäsentä kohden. Sen lisäksi maksetaan kustakin henkilöstä kuukaudessa 68 USD vaatetus- ja varustuskorvausta, 5 USD henkilökohtaisesta aseistuksesta ja ammuksista ja erityisasiantuntijoista 303 USD. Lisäksi henkilöstö saa rauhanturvaoperaatiolta suoraan myös 1,28 USD suuruisia päivärahaa.

Artiklan 2 kappaleen mukaan YK maksaa Suomelle merkittävistä materiaalista B liitteessä määritellyt korvaukset. Liitteessä mainittuja korvaushintoja alennetaan, jos materiaali ei täytä D liitteessä määriteltyjä suoritusstandardeja tai jos materiaaliluetteloa supistetaan. Artiklan 3 kappaleen mukaan YK maksaa Suomelle C liitteen mukaisen korvauksen niistä tavaroista ja palveluista, joita tarvitaan suomalaisen vartio- ja hallintoyksikön omavaraisuutta varten. Artiklan 4-7 kappaleissa määritellään, mihin saakka YK:n velvollisuus maksaa korvauksia jatkuu.

7 artikla. *Yleiset ehdot.* Suomen osallistumista ja YK:n tukea koskevat pöytäkirjan liitteissä mainitut yleiset ehdot.

8 artikla. *Erityiset ehdot.* Artiklassa määritellään operaatioon sovellettavat erityiset olosuhdekertoimet, joilla maksettavia korvauksia korotetaan. UNMEE-operaation ympäristöolosuhdekerroin, joka johtuu äärimmäisten vuoristo-, ilmasto- tai maasto-olosuhteiden aiheuttamista lisääntyneistä kustannuksista, on 1,80 %. UNMEE-operaation intensiteettikerroin, joka johtuu tehtävän laajuudesta, logistiikkaketjujen pituudesta, kaupallisten korjaus- ja tukipalveluiden puuttumisesta tai muista toiminnallisista vaaroista ja olosuhteista, on 0,80 %. Operaation vihollisuus/pakkohylkäämiskerroin on 2,90 % ja lisäkuljetuskerroin on 2,25 %. Artiklan 5 kappaleissa määritellään joukkojen ja materiaalin tulo- ja lähtöpaikat.

9 artikla. *Kolmansien osapuolten korvausvaatimukset.* Artiklan mukaan YK on vastuussa kolmansien osapuolten esittämien korvausvaatimusten käsittelystä, kun ne koskevat Suomen henkilöstön tai varusteiden aiheuttamia menetyksiä, vahinkoja, kuolemantapauksia tai muita henkilövahinkoja. Jos tällaiset vahingot johtuvat suomalaisen henkilöstön törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisesta teosta, Suomi on kuitenkin vastuussa korvausvaatimusten käsittelystä. Rauhanturvaamislain 16 §:n 6 momentin mukaan rauhanturvatoiminnassa tapahtuviin vahinkoihin sovelletaan vahingonkorvauslain (412/1974) säännöksiä. Rauhanturvaamishenkilöstöön kuuluva katsotaan lakia sovellettaessa lain 4 luvussa tarkoitetuksi sotilaaksi. Valtion korvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslain 3 luvussa (työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuu). 9 artiklan

määräykset ovat sopusoinnussa vahingonkorvauslain kanssa. Ne kuuluvat lainsäädännön alaan.

10 artikla. *Korvaus.* Artiklan mukaan Suomi korvaa YK:n materiaalille ja omaisuudelle suomalaisen henkilöstön tai materiaalin aiheuttamat vahingot, jos vahinko ei ole tapahtunut palvelun tai pöytäkirjan mukaisen muun toimenpiteen tai toiminnan aikana. Suomi korvaa YK:lle aiheutuneet vahingot myös silloin, jos ne johtuvat suomalaisen henkilöstön törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisesta teosta. Käytännössä rauhanturvahenkilöstö on rauhanturvalain vakiintuneen tulkinnan mukaan palveluksessa koko operaatioon osallistumisen ajan, joten suomalaisen henkilöstön aiheuttamissa vahingoissa on Suomen lainsäädännön näkökulmasta kysymys palveluksessa aiheutettu vahinko, josta valtio on vahingonkorvauslain nojalla korvausvelvollinen. Sopimuksen 10 artiklan määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

11 artikla. *Täydentävät järjestelyt.* Pöytäkirjaa täydentävistä mahdollisista järjestelyistä sovitaan kirjallisesti sopimuspuolten välillä.

12 artikla. *Muutokset.* Pöytäkirjan mahdollisesta muuttamisesta sovitaan kirjallisesti sopimuspuolten välillä.

13 artikla. *Riitojenratkaisu.* Artiklan mukaan UNMEE-operaatioon perustetaan kaksivaiheinen mekanismi, jonka tarkoituksena on ratkaista neuvottelemalla pöytäkirjan soveltamista koskevat erimielisyydet. Ensimmäisessä vaiheessa operaation hallinnollinen päällikkö ja suomalaisen rauhanturvajoukon komentaja pyrkivät pääsemään riidassa neuvotteluratkaisuun. Jos riita ei näissä neuvotteluissa ratkea, neuvotteluita jatketaan Suomen pysyvän edustuston ja YK:n rauhanturvaoperaatioista vastaavan alipääsihteerin välillä. Jos neuvottelut eivät edelleenkään johda ratkaisuun, riita voidaan saattaa kansainvälisen tuomioistuimen presidentin nimeämän sovittelijan tai välittäjän käsiteltäväksi. Muussa tapauksessa riita voidaan kumman tahansa sopimuspuolen pyynnöstä saattaa välimiesmenettelyyn, jonka lopputulos on sitova. Artiklan 3 kappaleen määräykset kuuluvat lainsäädännön alaan.

14 artikla. *Voimaantulo.* Pöytäkirja tulee voimaan kirjeenvaihdolla sovittavana ajan-

kohtana. Tarkoituksena on, että pöytäkirja olisi voimassa, kun Suomen vartio- ja hallintoyksikkö ryhmittyy UNMEE-operaatioon 5 päivänä kesäkuuta 2003, jotta Suomi voi saada YK:lta henkilöstöä ja materiaalia koskevat korvaukset heti suomalaisen kompanian saavuttua operaation alueelle. Pöytäkirja noudattaa YK:n jäsenvaltioiden hyväksymää malliasiakirjaa. Mallissa lähdetään siitä, että pöytäkirjan 14 artiklassa mainitaan tarkka päivämäärä, jolloin kansallisten rauhanturvajoukkojen on määrä ryhmittyä operaatioon ja jolloin pöytäkirja tulee voimaan. Koska pöytäkirja edellyttää Suomessa eduskunnan hyväksymistä, tarkan voimaantulo-päivämäärän kirjaaminen sopimukseen sen allekirjoitushetkellä ei ole mahdollista. Suomen ja YK:n välisissä neuvotteluissa sovittiin, että pöytäkirjan voimaantulosta sovitaan erikseen kirjeenvaihdolla sen jälkeen, kun Suomen valtiosäännön edellyttämät menettelyt on saatu päätökseen. Pöytäkirja sisältää näin ollen implisiittisen hyväksymislausekkeen.

YK:n korvausvelvollisuudet ovat voimassa siihen saakka, kun suomalainen henkilöstö ja materiaali poistuvat operaation alueelta joko sovitun vetäytymissuunnitelman mukaisesti tai todellisenä lähtöpäivänä, jos viivästys johtuu YK:sta.

15 artikla. Päättyminen. Suomen osallistumisen päättymiseen liittyvistä yksityiskohteisista ehdoista sovitaan sopimuspuolten kesken.

2 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Lain 1 § sisältää tavanomaisen blankettilain säännöksen, jolla saatetaan voimaan lailla ne pöytäkirjan määräykset, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä selostetaan jäljempänä eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta koskevassa jaksossa.

2 §. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan tasavallan presidentin asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin pöytäkirja tulee voimaan.

3 Voimaantulo

Pöytäkirja tulee voimaan kirjeenvaihdolla sovittavana ajankohtana. Tarkoituksena on,

että pöytäkirja olisi voimassa, kun Suomen vartio- ja hallintoyksikkö ryhmittyy UNMEE-operaatioon 5 päivänä kesäkuuta 2003. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin pöytäkirja tulee voimaan.

4 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

4.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Suomen ja YK:n välinen sopimus on otsikoitu yhteistyöpöytäkirjaksi (Memorandum of Understanding, MOU). Yhteistyöpöytäkirjoilla tarkoitetaan kansainvälisissä suhteissa usein oikeudellisesti sitomattomia, osapuolten keskinäisen poliittisen yhteisymmärryksen ilmaisevia asiakirjoja, jotka eivät ole valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksessa (SopS 32–33/1980) tarkoitettuja valtiosopimuksia. Asiakirjan otsikko tai nimike ei kuitenkaan ratkaise sen luonnetta, vaan harkinta on tehtävä asiakirjan sisällön perusteella ottaen huomioon se, onko sopimuspuolten tarkoituksena ollut tehdä sopimus, jolla sidotaan sopimuspuolet kansainvälisen oikeuden subjekteina. Nyt käsiteltävänä oleva yhteistyöpöytäkirja sisältää YK:n pääsihteerin läheteasiakirjan mukaan oikeudellisesti sitovia oikeuksia ja velvollisuuksia ja se sitoo sopimuspuolia (A/51/967). Asiakirjaa on siten käsiteltävä Suomessa perustuslain 93–95 §:ssä säädetyllä tavalla.

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Sopimuksen määräykset on luettava lainsäädännön alaan, 1) jos määräys koskee jonkin perustuslaissa turvattun perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) jos määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien peruste-

ta, 3) jos määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, taikka 4) jos määräyksen tarkoittamasta määräyksestä on voimassa lain säännöksiä tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kysymykseen ei vaikuta se, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa (PeVL 11, 12 ja 45/2000 vp.).

Pöytäkirjan 1 artiklan mukaan pöytäkirjassa noudatetaan sen F liitteessä luettuja määritelmiä. Liitteessä luetaan ja määritellään pöytäkirjassa käytetyt keskeiset termit. Tällaiset määräykset, jotka välillisesti vaikuttavat aineellisten, lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten tulkintaan ja soveltamiseen, kuuluvat itsekin lainsäädännön alaan (PeVL 6/2001 vp.).

Pöytäkirjan 9 ja 10 artiklassa ja sen B liitteen 6–9 artiklassa määritellään vahingonkorvausvastuun jakautuminen YK:n ja Suomen välillä. Sopimuksen 9 artiklasta johtuva velvoite ei poikkea vahingonkorvauslain 3 luvun työnantajan ja julkisyhteisön korvausvastuuta koskevista määräyksistä. Pöytäkirjan 10 artiklan a kappaleen määräyksen mukaan Suomen hallitus sitoutuu korvaamaan YK:n omaisuudelle aiheutetun vahingon, jos se on aiheutettu operaatioon liittyvien toimintojen ulkopuolella. Käytännössä rauhanturvahenkilöstö on rauhanturvalain vakiintuneen tulkinnan mukaan palveluksessa koko operaatioon osallistumisen ajan, joten suomalaisen henkilöstön aiheuttamissa vahingoissa on Suomen lainsäädännön näkökulmasta kysymys palveluksessa aiheutettu vahinko, josta valtio on vahingonkorvauslain nojalla korvausvelvollinen. Sopimuksen 9 ja 10 artikla koskevat asioita, joista on Suomessa voimassa lain säännöksiä ja määräykset kuuluvat siten lainsäädännön alaan.

Pöytäkirjan 13 artiklan 2 kappaleeseen sisältyy pakollinen välimiesmenettely, jonka ratkaisu sitoo lopullisesti molempia sopimuspuolia. Perustuslakivaliokunta on pitänyt

tällaisia järjestelyjä lähtökohtaisesti kansainväliseen yhteistoimintaan luonnostaan kuuluvina seikkoina (PeVL 10/1998 vp.). Koska pöytäkirja sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, riitojenratkaisumenettelyssä voi tulla Suomea sitovalla tavalla vahvistetuksi, miten tiettyä, lainsäädännön alaan kuuluvaa sopimusmääräystä on tulkittava. Tällaisen riitojenratkaisulausekkeen katsotaan kuuluvan lainsäädännön alaan, vaikka se kansainväliseen yhteistoimintaa luonnostaan kuuluvana seikkana ei olekaan ristiriidassa nykyaikaisen täysivaltaisuus käsityksen kanssa.

4.2 Käsittelyjärjestys

Pöytäkirja ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Pöytäkirja voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislakiksi voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että

Eduskunta hyväksyisi New Yorkissa 9 päivänä toukokuuta 2003 Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen hallituksen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan.

Koska pöytäkirja sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §
New Yorkissa 9 päivänä toukokuuta 2003 Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen hallituksen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) tehdyn yhteistyöpöytäkirjan lainsäädännön alaan

kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §
Tämän lain voimaantulosta säädetään tasavallan presidentin asetuksella.

Helsingissä päivänä toukokuuta 20

Tasavallan Presidentti

Ulkoasiainministeri

YHTEISTYÖPÖYTÄKIRJA

Yhdistyneiden Kansakuntien ja Suomen hallituksen välillä voimavarojen antamisesta Yhdistyneiden Kansakuntien operaatioon Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE)

Ottaen huomioon, että Yhdistyneiden Kansakuntien operaatio Etiopiassa ja Eritreassa (UNMEE) perustettiin Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla S/RES/1320 (2000) ja turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla S/RES/1434 (2002);

Ottaen huomioon, että Suomen hallitus (jäljempänä "hallitus") on Yhdistyneiden Kansakuntien pyynnöstä sopinut avustavansa UNMEE -operaatiota sen tehtävän suorittamisessa antamalla sen tueksi henkilöitä, varusteita ja palveluita;

Ottaen huomioon, että Yhdistyneet Kansakunnat ja hallitus haluavat sopia avustuksen ehdoista;

Tämän johdosta Yhdistyneet Kansakunnat ja hallitus (jäljempänä yhteisesti "sopimuspuolet") sopivat seuraavaa:

1 artikla

Määritelmät

1. Tässä yhteistyöpöytäkirjassa (jäljempänä "pöytäkirja") noudatetaan F liitteessä lueteltuja määritelmiä.

MEMORANDUM OF UNDERSTANDING

Between

THE UNITED NATIONS AND THE GOVERNMENT OF FINLAND

Contributing

RESOURCES TO THE UNITED NATIONS MISSION IN ETHIOPIA/ERITREA (UNMEE)

Whereas, the United Nations Mission in Ethiopia/Eritrea (UNMEE) was established pursuant to the United Nations Security Council resolution S/RES/1320 (2000), and the Security Council Resolution S/RES/1434 (2002),

Whereas, at the request of the United Nations, the Government of Finland (hereinafter referred to as the "Government") has agreed to contribute personnel, equipment and services in support of UNMEE to assist UNMEE to carry out its mandate.

Whereas, the United Nations and the Government wish to establish the terms and conditions of the contribution.

Now therefore, the United Nations and the Government (hereinafter collectively referred to as the "Parties") agree as follows:

Article 1

Definitions

1. For the purpose of this Memorandum of Understanding, (hereinafter referred to as the "MOU") the definitions listed in Annex

Liite
Rinnakkaistekstit

Laki

kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kestävän metsätalouden rahoituksesta 12 päivänä joulukuuta 1996 annetun lain (1094/1996) 29 §: n 4 momentti,
muutetaan 9 §:n 1 momentti, 11 §, 12 §:n 4 momentti, 23 §:n 5 momentti ja 29 §:n 3 momentti ja
lisätään lakiin uusi 29 a ja 29 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

9 §

Rahoituksen määrä ja perusteet

Toteuttamiskustannuksiin myönnettävän tuen suuruuden määrittämistä varten maa jaetaan vyöhykkeisiin. Tuen enimmäismäärä on 70 prosenttia toteutuneista kustannuksista tai vastaavista keskimääräisistä kustannuksista, jotka metsätalousasioissa toimivaltainen ministeriö vuosittain vahvistaa. Energiapuun korjuussa tuen enimmäismäärä on kuitenkin ministeriön vahvistama markkamäärä energiakäyttöön luovutetun puun kiintokuutiometriä kohti.

Ehdotus

9 §

Rahoituksen määrä ja perusteet

Toteuttamiskustannuksiin myönnettävän tuen suuruuden määrittämistä varten maa jaetaan vyöhykkeisiin. Tuen enimmäismäärä on 70 prosenttia toteutuneista kustannuksista tai vastaavista keskimääräisistä kustannuksista, jotka vuosittain vahvistetaan maa- ja metsätalousministeriön asetuksella. Energiapuun korjuussa tuen enimmäismäärä on kuitenkin maa- ja metsätalousministeriön asetuksella vahvistettu euromäärä energiakäyttöön luovutetun puun kiintokuutiometriä kohti.

Voimassa oleva laki

11 §

Työllisyystöiden rahoitus

Nuoren metsän hoitoon, joka teetetään työtömällä työvoimalla, *siten kuin työministeriön asetuksella erikseen säädetään (työllisyystyö)*, voidaan tukea myöntää enintään 80 prosenttia toteuttamiskustannuksista. Työllisyystyönä toteutettavassa energiapuun korjuussa voidaan 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua tuen enimmäismäärää korottaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella vahvistetulla markkamäärällä kiintokuutiometriä kohti.

12 §

Lainaehdot

Myönnettävän lainan vähimmäismäärästä, *viivästyskorosta*, vuotuismaksujen suorittamisen alkamisajasta ja kannosta sekä saamisen ylimääräisestä lyhentämisestä ja lainojen muista ehdoista säädetään asetuksella.

23 §

Tuen määrä

Energiapuun haketuksessa tuen enimmäismäärä on metsätaloustoimivaltaisen ministeriön vahvistama markkamäärä valmistetun hakkeen irtokuutiometriä kohti. Ministeriö voi antaa tarkempia yleisiä määräyksiä edellä tarkoitettua tuen myöntämisen edellytyksistä.

Ehdotus

11 §

Työllisyystöiden rahoitus

Nuoren metsän hoitoon, joka teetetään työtömällä työvoimalla, voidaan tukea myöntää enintään 80 prosenttia toteuttamiskustannuksista. *Työttömän työvoiman käyttämisestä nuoren metsän hoitoon (työllisyystyö) säädetään työministeriön asetuksella.* Työllisyystyönä toteutettavassa energiapuun korjuussa voidaan 9 §:n 1 momentissa tarkoitettua tuen enimmäismäärää korottaa maa- ja metsätalousministeriön asetuksella vahvistetulla euro-määrällä kiintokuutiometriä kohti.

12 §

Lainaehdot

Myönnettävän lainan vähimmäismäärästä, vuotuismaksujen suorittamisen alkamisajasta ja kannosta sekä saamisen ylimääräisestä lyhentämisestä ja lainojen muista ehdoista säädetään *valtioneuvoston asetuksella*.

23 §

Tuen määrä

Energiapuun haketuksessa tuen enimmäismäärä on *maa- ja metsätalousministeriön asetuksella vahvistettu euromäärä* valmistetun hakkeen irtokuutiometriä kohti. Tarkempia *säännöksiä* edellä tarkoitettua tuen myöntämisen edellytyksistä voidaan antaa *maa- ja metsätalousministeriön asetuksella*.

29 §

Takaisinperimisen seuraamukset

Jatkuvien tai toistuvien tekojen osalta 2 momentissa tarkoitettu neljän vuoden vanhenemisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona väärinkäyttö on päättynyt. *Euroopan yhteisöjen säädösten mukaisten monivuotisten ohjelmien osalta vanhentumisaika jatkuu kuitenkin ohjelman lopulliseen päättymiseen.* Seuraamuksesta annettavan lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoaika on kolme vuotta.

Asetuksella säädetään tarkemmin, milloin takaisin maksettavaksi määrätystä tuesta ja perittävästä korkoetuudesta voidaan määrätä suoritettavaksi korkoa ja milloin korko voidaan määrätä suoritettavaksi seuraamusluonteisesti korotettuna. Asetuksella säädetään lisäksi maksettavaksi määrättyjen valtion saamisten viivästyskorosta.

29 §

Takaisinperimisen seuraamukset

Jatkuvien tai toistuvien tekojen osalta 2 momentissa tarkoitettu neljän vuoden vanhenemisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona väärinkäyttö on päättynyt. Seuraamuksesta annettavan lainvoimaisen päätöksen täytäntöönpanoaika on kolme vuotta.

(4 mom. kumotaan)

29 a §

Takaisinperimisessä sovellettava korko

Edellä 15 §:n 3 ja 4 momentin, 16 §:n ja 28 §:n 1 ja 2 momentin perusteella takaisin maksettavaksi määrätylle tuelle ja 29 §:n 1 momentin nojalla takaisin perittäväille korkoetuudelle on maksettava korkolain (633/1982) 3 §:n 2 momentin mukaista vuotuista korkoa lisättynä kolmella prosenttiyksiköllä siitä päivästä, jona myönnetty tuki on maksettu loppuun tai takaisin perittävä korkoetus on määrätty maksettavaksi takaisin.

29 b §

Viivästyskorko

Jos lainan maksu viivästyy, viivästyneelle pääomalle peritään vuotuista viivästyskorkoa eräpäivästä lukien korkolain 4 §:ssä säädetyn korkokannan mukaisesti.

Jos takaisin maksettavaksi määrättyä tukea taikka muuta valtion saamista tai sen osaa ei makseta määräajassa, takaisin maksettavaksi määrätylle pääomalle peritään korkolain 4 §:ssä tarkoitetun korkokannan mukaista viivästyskorkoa kunkin erän erääntymisestä lukien.

Viivästyskoron sijasta voidaan periä 5 euron suuruisen viivästysmaksu, jos viivästyskoron määrä jää tätä pienemmäksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Jos rahoitus on myönnetty ennen tämän lain voimaantuloa, korkoa ja viivästyskorkoa koskevia säännöksiä sovelletaan kuitenkin sellaisina kuin ne olivat ennen tämän lain voimaantuloa.

LAINVALMISTELUHANKKEEN KULKU JA LÄHTÖKOHTIA AIKATAULUN SUUNNITTELULLE

Lainvalmistelu on monivaiheinen prosessi lainsäädäntöhankkeen vireilletulosta säädetyn lain täytäntöönpanoon ja seurantaan. Vaiheet voidaan tiivistäen koota seuraavaksi luetteloksi:

- 1 Esivalmistelu¹
- 2 Perusvalmistelu²
- 3 Lausuntovaihe
- 4 Jatkovalmistelu
- 5 Kääntäminen³
- 6 Laintarkastus
- 7 Saattaminen esittelykuuntoon
- 8 Käsittely valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin päätös

- 9 Asian ilmoittaminen ja lähetekeskustelu eduskunnassa
- 10 Valiokuntakäsittely
- 11 Pöydällepano sekä I ja II käsittely
- 12 Tarkistusvaihe ja eduskunnan vastaus

- 13 Lain vahvistaminen
- 14 Lain julkaiseminen säädöskokoelmassa
- 15 Lain voimaantulo
- 16 Lain täytäntöönpano ja sen seuranta

Lainvalmisteluhankkeen kaikille vaiheille on varattava riittävästi aikaa. Erityisen tärkeää on huolellinen esi- ja perusvalmistelu. Myöhemmät käsittelyvaiheet nopeutuvat,

¹ Esivalmistelussa arvioidaan hankkeen käynnistämisen tarve, sen organisointitapa ja toimeksianto. Tässä vaiheessa tulisi siis jo koota mahdolliset asiaa koskevat aiemmat selvitykset, selvitettävä alustavasti kansainväliset kokemukset sekä asian nykytila, sen epäkohdat ja mahdollinen muutoksen tarve sekä suunnitellun muutoksen vaikutukset.

² Perusvalmistelu nojaa esivalmisteluun, ja ydinasiiana siinä on laatia varsinainen säädösehdotus perusteluineen.

³ Kääntäminen samoin kuin laintarkastus kuuluvat asiallisesti jatkovalmisteluun, mutta tässä ne on nostettu niiden tärkeyden korostamiseksi omiksi kohdikseen. On myös huomattava, että esitysehdotus voi vaatia viimeistelemistä siinä tehtyjen huomautusten vuoksi myös laintarkastuksen jälkeen.

jos ratkaisut osoittautuvat myös eduskuntakäsittelyssä sekä sisällöltään kestäviksi että lakiteknisesti hyväiksi. Tämän vuoksi on tärkeää, että suunnittelussa varaudutaan antamaan perusvalmistelulle riittävästi aikaa: pelkästään sovituissa aikatauluissa pysymisellä ei tulisi perustella keskeneräisen esityksen antamista eduskunnalle.

Valmistelussa on myös realistisesti ennakoitava esitysehdotuksen kääntämiselle ja laintarkastukselle tarvittava aika. Esitysten laatiminen tiiviisti, vain päätöksenteon kannalta olennaisen sisältäviksi nopeuttaa myös kääntämistä ja tarkastamista. Jos esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle istuntokauden lopulla, on esitysten ruuhkautuminen ennakoitava ja esitysehdotus toimitettava käännettäväksi ja tarkastettavaksi niin, että aikaa jää sekä kääntämiseen että tarkastamiseen. Tämä koskee myös valtion talousarvioesitykseen liittyviä niin sanottuja budjettilakeja, jotka on käsiteltävä syksyisin ennen valtion talousarvion hyväksymistä¹. On myös otettava huomioon, että laintarkastukseen tulee toimittaa vain valmiita esitysehdotuksia. Suomen- että ruotsinkielinen versio tulisi myös toimittaa samanaikaisesti.

Valmistelussa on otettava huomioon eduskuntatyön eri vaiheet. Lisäksi hallituksen esitys on annettava riittävän ajoissa, jotta eduskunta ehtii sen mahdollisessa ruuhkantilanteessakin käsitellä. On myös varauduttava siihen, että lakiehdotuksen hyväksymisen jälkeiseen (varsinkin ruotsinkieliseen) tarkistamiseen voi mennä aikaa varsinkin, jos lakiehdotuksiin on eduskunnassa jouduttu tekemään paljon muutoksia. Tällöin eduskunnan vastaus voi viipyä. Tämä voi merkitä lain suunnitellun voimaantulopäivän lykkääntymistä, jollei asiaan ole jo ennakolta varauduttu.

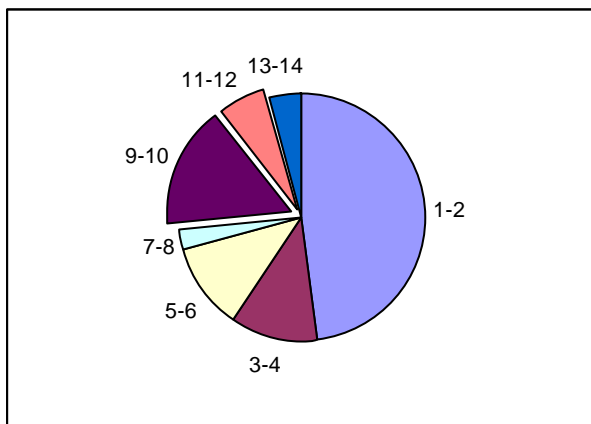
Jokainen hanke on suunniteltava sen omista lähtökohdista käsin. Keskeistä on varmistaa huolellisen esi- ja perusvalmistelun aika ja resurssit, varata riittävä aika kääntämiselle ja laintarkastukselle sekä ottaa asianmukaisesti huomioon eduskuntatyön eri vaiheet. On siis varottava aliarvioimasta tarvittavaa valmistelu-aikaa, ja jos annettu aika ei riitä, tulee lähtökohtana olla mieluummin tarvittavan lisäajan hankkiminen kuin keskeneräisen esityksen antaminen.

Seuraavassa kaaviossa esitetään arvio lainvalmisteluhankkeen eri vaiheiden suhteellisista osuuksista koko valmisteluajasta. Kaavion tarkoitus on antaa asiasta vain yleiskuva, sillä jokainen hanke on erilainen. Kaavion jälkeen on kuvaukset kolmen jo käytännössä toteutetun lainvalmisteluhankkeen kulusta. Niitä voi käyttää tukena ja esimerkkeinä laadittaessa vireille tulevan hankkeen aikataulua.

Suuntaa-antava kaavio lainvalmisteluhankkeen eri vaiheiden vaatimasta suhteellisesta ajasta:²

¹ Eduskunnan syysistuntokauden lainsäädäntötyön painottuminen ennen kaikkea budjettilakien käsittelyyn tulisi ottaa huomioon.

² Eri jaksojen numerot viittaavat edellä olevaan luetteloon. Eduskuntakäsittelyn vaiheet ovat kuviossa erillään valtioneuvostossa tapahtuvista käsittelyvaiheista. Hyvin karkeana yleistykseenä voi ehkä sanoa,



- 1 – 2 Esi- ja perusvalmistelu
- 3 – 4 Lausuntovaihe ja jatkovalmistelu
- 5 – 6 Kääntäminen ja laintarkastus
- 7 – 8 Saattaminen esittelykuntoon ja käsittely valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin päätös
- 9 – 10 Ilmoittaminen ja lähetekeskustelu sekä valiokuntakäsittely
- 11 – 12 Pöydällepano sekä I ja II käsittely sekä tarkastusvaihe ja eduskunnan vastaus
- 13 – 14 Vahvistaminen ja julkaiseminen säädöskokoelmassa

Seuraavana on kolme käytännön esimerkkiä toteutuneista lainvalmisteluhankkeista. Niistä ensimmäinen on laajahko uusi yleislaki, toinen direktiivin täytäntöönpanoon liittyvä muutoslaki ja kolmas pykälämäärältään suppea muutoslaki, joka samalla on niin sanottu budjettilaki.

I HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE HALLINTOLAIKSI JA LAIKSI HALLINTOLAINKÄYTTÖLAIN MUUTTAMISESTA

(HE 72/2002 vp; 143 s., 2 lakiehdotusta, 71 + 7 = 78 pykälää¹)

Taustaa

Esityksen pohjalta annettiin hallintolaki (435/2003) uutena hallinnon toimintaa sääntelevänä yleislakina, jolla kumottiin hallintomenettelylaki (598/1982) sekä asiakirjain lähettämistä ja tiedoksiantamista koskevat lait. Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä keskeisistä hallintoasiassa noudatettavista menettelytavoista. Ehdotus hallintolainkäyttölain (586/1996) muuttamisesta oli lähinnä lakitekkinen.

Hallituksen esityksen valmistelu ja sen antaminen eduskunnalle

1 *Esivalmistelu* 1990-luvun vaihteesta vuoteen 1997. Jo heti vuosikymmenen alussa tehtiin ensimmäiset arviot hallintomenettelylain toimivuudesta, tehtiin selvitys lain soveltamista koskevasta korkeimman hallinto-oikeuden ja

että kokonaisajasta kuluu 2/3 valmisteluun ennen esityksen antamista eduskunnalle ja siitä ajasta kuluu esi- ja perusvalmisteluun 2/3. Eduskuntakäsittelyyn voi arvioida kuluvan kokonaisajasta noin neljännes.

¹ Mukaan luettuina tässä ja vastaavasti myöhemminkin myös voimaantulosäännökset.

ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännöstä sekä arvioitiin yhteis-pohjoismaisessa kokouksessa eri Pohjoismaiden hallintomenettelylain-säädännöstä saatuja kokemuksia. Lisäksi tehtiin muitakin esiselvityksiä ja arviomuistioita uudistukseen liittyvistä erityiskysymyksistä. Vaiheen päätti 7.7.1997 päivätty selvitys ”Hallintomenettelylaista hallintolakiin, lähtökohtia ja suuntaviivoja” (Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosaston julkaisu 4/1997), jossa arvioitiin siihen astisen valmistelun pohjalta lain-säädännön mahdollisia kehittämistarpeita.

2 *Perusvalmistelu* kesästä 1997 syksyyn 2001. Myös perusvalmistelu tehtiin virka-työnä oikeusministeriössä. Sen tukena oli erityinen asiantuntijaryhmä, joka yhteensä 22 kokouksessaan käsittelee valmistelussa syntyneitä luon-noksia.

Tässä valmisteluvaiheessa julkaistiin 12.1.2000 päivätty selvitys hallin-tomenettelylain suhteesta perusoikeuksiin, erityislainsäädäntöön ja Eu-roopan yhteisön oikeuteen (”Hallintomenettelylaista hallintolakiin, muu-tostarpeita” (Oikeusministeriö, Lainvalmisteluosaston julkaisu 2/2000). Sanotussa julkaistussa raportoitii myös laaja, 34:ssä eri hallinnonaloja edustaneessa viranomaisessa tehdyin asiantuntijahaastatteluin tehty selvi-tys hallintomenettelyä koskevan lainsäädännön uudistamistarpeista ja so-veltamisongelmista. Samoin perusvalmistelun osana julkaistiin 18.10.2001 asiantuntijaryhmän jäsenen HTT, OTL Eija Mäkisen tutki-mus ”Hallintosopimusten sääntelytarpeesta” (Oikeusministeriö, Lain-valmisteluosaston julkaisu 2/2001).

Perusvalmistelun kokonaisuikatauluun vaikutti osaltaan se, että vuoden 1999 aikana valmisteltiin erillishankkeena hallituksen esitys sähköisestä asiointista hallinnossa annettavaksi laiksi (HE 153/1999 vp; laki 30.12.1999/1318).

3 *Lausuntovaihe* 17.9.2001—20.11.2001. Lausuntoja saatiin (31.1.2002 mennessä) 128, joista julkaistiin 8.2.2002 tiivistelmä (Oikeusministeriö, Lausuntoja ja selvityksiä 2002:2; liitteinen 165 s).

4 *Jatkovalmistelun* aluksi oikeusministeriö tarkisti lausuntopalautteen johdosta hallin-tolakiehdotusta, jota arvioitiin tammikuussa 2002 hankkeen asiantuntija-ryhmässä. Sen jälkeen laadittiin tarkistettu¹ ehdotus hallintolaiksi (30.1.2002), josta käytiin neuvotteluja muiden ministeriöiden ja Suomen Kuntaliitto ry:n kanssa 25.2. ja 26.2.2002. Lisäksi esitysluonnos oli arvi-oitavana kansliapäällikkökokouksessa 11.3.2002 sekä 4.4.2002 hallinnon

¹ Lausuntopalautteen johdosta yksinkertaistettiin eräitä menettelyjä ja poistettiin varsinkin valtiova-rainministeriön pulmallisina pitämiä viranomaisille lisäkustannuksia aiheuttavia velvoitteita.

ja aluekehityksen ministerityöryhmässä. Käytyjen neuvottelujen pohjalta esitysehdotukseen tehtiin vielä eräitä muutoksia.

- 5 *Kääntäminen* aloitettiin jo lausunnolla olleen luonnoksen pohjalta 15.9.2001. Tämän version ruotsinkielinen käännös valmistui 6.2.2002¹, jolloin se lähetettiin Ahvenanmaan viranomaisille lausunnon antamista varten. Käännösversiota päivitettiin jatkovalmistelussa tehtyjen muutosten johdosta huhtikuussa 2002. Esityksen ruotsinkielinen versio valmistui 23.4.2002.
- 6 *Laintarkastus*. Esityksen suomenkielinen versio saapui laintarkastukseen 25.3.2002, josta se valmistui 23.4.2002; ruotsinkielinen versio saapui 23.4.2002 ja valmistui 15.5.2002.
- 7 *Saattaminen esittelykuntoon*: 15.—20.5.2002.
- 8 *Käsittely valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin päätös*: 22.—24.5.2002. Esitysehdotus käsiteltiin valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnassa 22.5.2002 ja valtioneuvoston yleisistunnossa 23.5.2002. Hallituksen esitys annettiin eduskunnalle tasavallan presidentin istunnossa 24.5.2002.

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa

- 9 *Asian ilmoittaminen ja lähetekeskustelu*: 24.—28.5.2002.
- 10 *Valiokuntakäsittely* (hallintovaliokunta): 28.5.2002 — 11.2.2003. Lähinnä vaalikauden lopun työruuhkan vuoksi valiokunta alkoi käytännössä käsitellä esitystä vasta Loppiaisen jälkeen 2002. Valiokunnassa kuultiin asiantuntijoina 30 viranomaista ja kuutta tieteellistä asiantuntijaa. Asiantuntija-kuulemisen seikkaperäisyyttä kuvastaa se, että oikeusministeriön asiantuntijalausannon johdosta annettu vastine oli 80 sivun laajuinen.
- 11 *Mietinnön pöydällepano sekä I ja II käsittely*: 11.—17.2.2003.
- 12 *Tarkistusvaihe ja eduskunnan vastaus*: 17.2.—30.5.2003².

¹ Esitysehdotuksen käänsi entinen oikeusministeriön tarkastustoimiston ruotsinkielinen lainsäädäntöneuvos.

² Eduskunta muutti ehdotetusta 78 pykälästä kahtakymmentä. Muutokset olivat kuitenkin enimmästään piehekköjä tarkennuksia. Tarkistusvaiheen pituutta selittää lähinnä vaalikauden lopun ruuhka, joskin luonnollisesti pienetkin muutokset pidentävät jo yksin muutosten kääntämisen vuoksi tarkistusvaihetta.

Hyväksytyjen lakien käsittely valtioneuvostossa

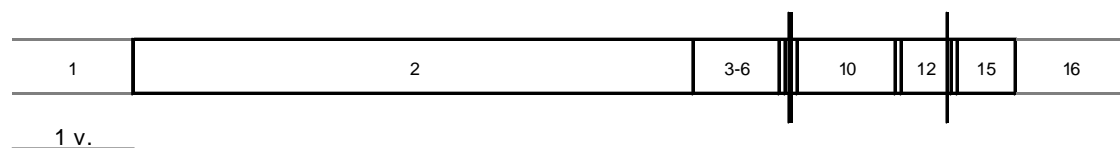
13 *Lain vahvistaminen*: 6.6.2003¹.

14 *Lain julkaiseminen säädöskokoelmassa*: 10.6.2003

15 *Lain voimaantulo*: 1.1.2004².

16 *Lain täytäntöönpano ja sen seuranta*. Runsaan puolen vuoden aikaa lain vahvistamisen ja voimaantulon välillä oli tarpeen sekä lain täytäntöönpanon vaatiman laajamittaisen tiedottamisen ja kouluttamisen vuoksi ja myös siksi, että tänä aikana voitaisiin tehdä välttämättömät muutokset erityislakeihin. Lisäksi hallintovaliokunta edellytti, että sille annetaan seuraavan vaalikauden loppupuolella selvitys hallintolain täytäntöönpanosta.

Kaavio edellä mainittujen vaiheiden kestosta³:



¹ Tasavallan presidentin on perustuslain 77 §:n mukaan päätettävä eduskunnan hyväksymän lain vahvistamisesta kolmen kuukauden kuluessa.

² Poikkeuksellisesti lain voimaantulopäivästä päätettiin jo eduskunnassa, tavallisesti siitä määrätään vasta vahvistamisvaiheessa.

³ Kuvioista on jätetty esivalmistelu (vaihe 1) pois, koska se noin seitsemän vuoden pituisena olisi saanut käytettävässä tilassa mittakaavallisesti liian hallitsevan aseman. Toisaalta varsinaisen hallituksen esityksen valmistelu käynnistyi vasta perusvalmisteluvaiheessa. Myöskään lain täytäntöönpano- ja seurantavaihe ei ole esitysteknisistä syistä kuviossa mukana, koska sille ei voida antaa täsmällistä ajallista määrittystä. Viime mainittu huomautus koskee myös vastaavia jäljempänä esitettäviä aikakaavioita. Kaavion kaikkiin kohtiin ei ole tilanpuutteen vuoksi merkitty asianomaisen vaiheen numeroa, mutta sen voi helposti päätellä viereisten vaiheiden numeroista. Kohdat, joissa asian käsittely siirtyy eduskuntaan ja palaa valtioneuvostoon, on osoitettu korkeammilla pystyviivoilla.

II HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RAHANPESUN ESTÄMISESTÄ JA SELVITTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN SEKÄ RIKOSLAIN 32 LUVUN 1 §:N MUUTTAMISESTA

(HE 173/2002 vp; 39 s., 2 lakiehdotusta, 12 + 2 = 14 pykälää)

Taustaa

Esityksessä oli kysymys uusien kansainvälisten velvoitteiden huomioon ottamisesta Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Tällaisia uusia kansainvälisiä velvoitteita ovat kansainvälinen terrorismin rahoituksen vastainen yleissopimus, rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY muutos sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön OECD:n yhteydessä toimivan rahanpesun vastaisen kansainvälisen toimintaryhmän FATF:n rahanpesun vastaiset suositukset ja terrorismin rahoituksen vastaiset erityissuositukset. Esityksen pohjalta säädettiin laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttamisesta (365/2003).

Hallituksen esityksen valmistelu ja sen antaminen eduskunnalle

1 *Esivalmistelu.* Koska muutos perustuu puhtaasti kansainvälisiin velvoitteisiin, siihen ei liittynyt varsinaista erillistä kansallista esivalmistelua.

2 *Perusvalmistelu* 28.11.2001—22.3.2002 tapahtui työryhmässä, johon kuului edustajia sisäasiainministeriön poliisiosastosta ja keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksesta. Varsinaisen kirjoitustyön teki yksi sisäasiainministeriön poliisiosaston virkamies.

Perusvalmistelu käynnistyi uusille rahanpesuepäilyistä ilmoitusvelvollisille tahoille ja näihin tahoihin liittyville viranomaistahoille kohdennetuilla uusilla kansainvälisiä velvoitteita koskevilla kuulemistilaisuuksilla. Ilmoitusvelvollisryhmittäisiä kuulemistilaisuuksia järjestettiin 28.11.2001—4.12.2001 yhteensä kolme. Tilaisuuksiin kutsuttiin 14 tahoja, joista kuusi osallistui niihin.

3 *Lausuntovaihe* 22.3.—16.4.2002. Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot 33 taholta, joista 28 antoi lausunnon.

- 4 *Jatkovalmistelu* 16.4.—24.5.2002 tapahtui perusvalmistelunkin tehneessä työryhmässä. Varsinaisen kirjoitustyön teki edelleenkin yksi sisäasiainministeriön poliisiosaston virkamies.
- 5 *Kääntäminen*. Esitysluonnos lähetettiin käännettäväksi 24.5.2002, ja käännös valmistui 8.7.2002.
- 6 *Laintarkastus* 27.5.—8.8.2002 siten, että esitysluonnoksen suomenkielinen versio tuli tarkastettavaksi 27.5.2002 ja ruotsinkielinen versio 8.7.2002.
- 7 *Saattaminen esittelykuntoon*: 8.8.—7.10.2002.
- 8 *Käsittely valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin päätös*. Hallituksen esityksen antaminen käsiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 10.10.2002. Tasavallan presidentti päätti esityksen antamisesta eduskunnalle 11.10.2002.

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa

- 9 *Asian ilmoittaminen ja lähetekeskustelu*. Asia ilmoitettiin saapuneeksi eduskuntaan 11.10.2002, ja se oli lähetekeskustelussa 15.10.2002.
- 10 *Valiokuntakäsittely* 15.10.2002—21.1.2003 (hallintovaliokunta, lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta).

Lakivaliokunta käsitteli esitystä 23.10.2002 ja antoi siitä lausuntonsa (LaVL 24/2002 vp) 21.11.2002. Valiokunta kuuli kahdeksaa asiantuntijaa.

Perustuslakivaliokunta käsitteli esitystä 14.11.2002 ja antoi siitä lausuntonsa (PeVL 58/2002 vp) 17.12.2002. Valiokunta kuuli viittä asiantuntijaa.

Hallintovaliokunta käsitteli esitystä 10.1.2003 ja antoi siitä mietintönsä (HaVM 16/2002 vp) 21.1.2003. Valiokunta kuuli kolmea asiantuntijaa ja lisäksi neljä tahoja antoi asiassa kirjallisen lausuntonsa.

- 11 *Mietinnön pöydällepano sekä I ja II käsittely* 22.—28.1.2003. Eduskunnan täysistunnon ensimmäinen käsittely oli 23.1.2003 ja toinen käsittely 28.1.2003.

12 *Tarkistusvaihe ja eduskunnan vastaus: 28.1.—12.3.*¹

Hyväksytyn lain käsittely valtioneuvostossa

13 *Lain vahvistaminen.* Asia käsiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 15.5.2003, ja tasavallan presidentti vahvisti lain 16.5.2003.

14 *Lain julkaiseminen säädöskokoelmassa: 22.5.2003.*

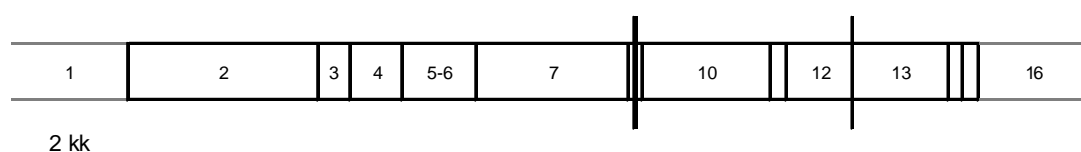
15 *Lain voimaantulo: 1.6.2003.*

16 *Lain täytäntöönpano ja sen seuranta.* Lain muutoksen myötä sisäasiainministeriön määräys rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä sekä sisäasiainministeriön asetus rahanpesun estämiseen ja selvittämiseen liittyvästä tehostetusta tunnistamisvelvollisuudesta, huolellisuusvelvollisuudesta ja ilmoitusvelvollisuudesta tullaan korvaamaan uudella sisäasiainministeriön asetuksella rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä. Uuden asetuksen valmistelu on käynnissä.

Rahanpesun selvittelykeskus on järjestänyt ja järjestää lainmuutosta koskevaa koulutusta ja on osallistunut ja osallistuu tällaiseen ilmoitusvelolisten järjestämään koulutukseen.

Lain seuranta toteutuu rahanpesun selvittelykeskuksen ja ilmoitusvelolisten kiinteän yhteistyön myötä.

Kaavio edellä mainittujen vaiheiden kestosta²:



¹ Noin kuuden viikon tarkistusvaihe selittyy pääosin vaalikauden lopun ruuhkalla, mutta oma merkityksensä oli silläkin, että eduskunta muutti 1. lakiehdotuksen 12 pykälästä yhdeksää sekä lisäsi siihen kolme uutta, joista yksi muutettuna korvasi hylätyn 2. lakiehdotuksen. Osa muutoksista oli sisällöllisiä, osa pelkästään lakitekniisiä. Kun esityksellä oli läheinen yhteys eräisiin muihin eduskunnassa käsiteltävänä olleisiin esityksiin, tämä johti eräisiin yhteensovittamisesta johtuneisiin teknisiin muutoksiin.

² Hankkeessa varsinainen kotimainen lainvalmistelu käynnistyi suoraan perusvalmisteluna (vaihe 2). Tämän vuoksi asetelmasta on esivalmisteluvaihe merkitty katkoviivoilla eikä sillä ole aika-arvoa. Käytännössä esivalmistelua tässä tapauksessa vastasi asian kansainvälisen valmistelu.

III

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI KUNTIEN VALTIONOSUUSLAIN MUUTTAMISESTA

(HE 128/2001 vp; 15 s., 1 lakiehdotus, 5 pykälää; ns. budjettilaki)

Taustaa

Esityksen myötä muutettiin valtionosuuksien tasausta siten, että verotulojen perusteella tehtävän tasausvähennyksen ylärajasta luovuttiin sekä muun muassa korotettiin saaristo- ja syrjäisyyslisä. Esitys oli osa laajempaa kuntatalouden vakauttamiseen tähdännyttä kokonaisuutta. Eduskunta hyväksyi esityksen muuttamattomana (Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta, 1360/2001).

Hallituksen esityksen valmistelu ja sen antaminen eduskunnalle

1 *Esivalmistelu* 21.12.1999—15.5.2001. Sisäasiainministeriö asetti 21.12. 1999 selvitysmies Jukka Pekkarisen arvioimaan kuntien tehtäviä, rahoitusasemaa sekä valtion ja kuntien välisiä rahoitussuhteita. Selvitysmies luovutti raporttinsa ministeriölle 18.1. 2001. Raportti lähetettiin lausuntokierrokselle (lausunnot pyydettiin toimittamaan helmikuun 2001 loppuun mennessä) Esitysten toteutuksesta ei vallinnut riittävän laajaa yksimielisyyttä, joten valmistelu ei edennyt.

Valtiovarainministeriö oli 29.3.2000 asettanut kuntien hankintojen arvonnalisävero- työryhmän, jonka esitys valmistui 9.2. 2001. Työryhmän työ liittyi olennaisilta osin kuntien ja valtion välisiin rahoitussuhteisiin siten, että työryhmän esitys sisälsi luopumisen kuntien arvonnalisäveron takaisinperinnästä ja tämän erän vastakuittauksen pääosin kuntien yhteisöverosuudesta. Valtiovarainministeriö lähetti esityksen lausuntokierrokselle.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsitteli molempia edellä mainittuja ehdotuksia 28.3.2001. Samalla ministerivaliokunta asetti työryhmän (Kuntien valtionosuuksia ja arvonnalisäveropalautuksia selvittävä työryhmä) valtiosihteerin Raimo Sailaksen johdolla selvittämään arvonnalisäveropalautusten takaisinperinnän uudistamisen rahoitustapaa sekä kuntien välisen verotulopohjan tasausvaihtoehtoja ja niiden rahoitusta.

Mainittu työryhmä, jossa olivat edustettuina valtiovarainministeriö ja sisäasiainministeriö, jätti ehdotuksensa 15.5.2001. Talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi toukokuussa 2001 työryhmän ehdotukset, joihin sisältyi esitys kuntien valtionosuuslain muuttamisesta. Työryhmän esityksestä ei järjestetty lausuntokierrosta. Sen sijaan työryhmä kuuli työnsä loppuvaiheessa sosiaali- ja terveysministeriön, opetusministeriön ja Suomen Kuntaliitto ry:n edustajia.

2 *Perusvalmistelu*¹ 15.5.—30.6.2001, jolloin muokattiin kuntien valtionosuuksia ja arvonnalisäveropalautuksia selvittäneen työryhmän ehdotukset hallituksen esityksen muotoon.

3 *Lausuntovaihe*. Hallituksen esityksen luonnosta ei lähetetty lausunnolle. Esitysluonnosta muokattiin kuitenkin sisäasiainministeriössä virkatyönä kokouksissa, joihin osallistui edustajia myös sosiaali- ja terveysministeriöstä, opetusministeriöstä ja Suomen Kuntaliitto ry:stä. Lisäksi esitysluonnos käsiteltiin Kunnallistalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa.

4 *Jatkovalmistelua* omana vaiheenaan ei ollut, koska lausuntokierrosta ei järjestetty.

5 *Kääntäminen* 1.7.—31.8.2001.

6 *Laintarkastus* 5.—18.9.2001. Esitys saapui suomenkieliseen tarkastukseen 5.9.2001, jossa se tuli tarkastetuksi 13.9. Ruotsinkielinen versio saapui 17.9.2001, ja sen tarkastus valmistui 18.9.2001.

7 *Saattaminen esittelykuntoon*: 18.9.—24.9.2001.

8 *Käsittely valtioneuvostossa ja tasavallan presidentin päätös*. Hallituksen esityksen antamista käsiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa 27.9.2001. Tasavallan presidentti päätti esityksen antamisesta eduskunnalle 28.9.2001. Esitys annettiin niin sanottuna budjettilakina.

Hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa

9 *Asian ilmoittaminen ja lähetekeskustelu* 28.9.—2.10.2001.

10 *Valiokuntakäsittely* 2.10.—13.11.2001 (hallintovaliokunta).

¹ Esityksen valmisteluhistoria on hyvä esimerkki siitä, miten esi- ja perusvalmistelu liittyvät kiinteästi yhteen. Tässä on kuitenkin luokiteltu perusvalmisteluksi vain varsinaisen hallituksen esityksen (tekniseen) kirjoittaminen.

11 *Mietinnön pöydällepano sekä I ja II käsittely* 28.11.—5.12.2001. Eduskunnan täysistunnon ensimmäinen käsittely oli 29.11.2001 ja toinen käsittely 4.—5.11.2001.

12 *Tarkistusvaihe ja eduskunnan vastaus* 5.—10.11.2001.

Eduskunnan hyväksymän lain käsittely valtioneuvostossa

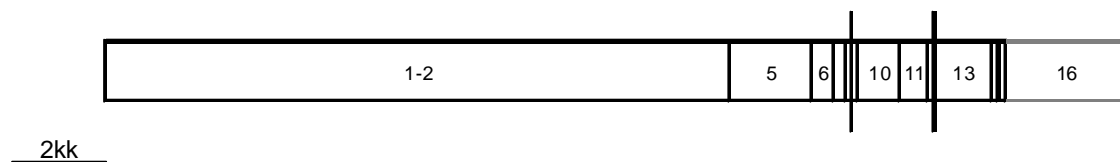
13 *Lain vahvistaminen*. Tasavallan presidentti vahvisti lain 21.12.2001.

14 *Lain julkaiseminen säädöskokoelmassa*: 28.12.2001.

15 *Lain voimaantulo*: 1.1.2002.

16 *Lain täytäntöönpano ja seuranta*. Lain taloudellisia vaikutuksia on seurattu arvioitaessa kuntien tilinpäätöstietoja.

Kaavio edellä mainittujen vaiheiden kestosta:



Lainvalmisteluoppaita:*Yleisoppaat*

Lainlaatijan opas, Edita Oy/Oikeusministeriö, Helsinki 1996

Lainlaatijan EU-opas, Edita Oy/Oikeusministeriö, Helsinki 1997

Lainlaatijan perustuslakiopas 2000, Oikeusministeriön suosituksia, helmikuu 2000

Ohjeita lausunnon valmistelijalle, Oikeusministeriö, Toiminta ja hallinto 2002:6

Kansainväliset sopimukset

Valtiosopimusopas, Kansainvälisten sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet, ulkoasiainministeriön julkaisuja, elokuu 2003.

Valtiosopimustyöryhmän mietintö, Ulkoasiainministeriön julkaisuja 1/2000

Vaikutusarvioinnit

Ohjeet säädösehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioinnista, Valtiovarainministeriö, Helsinki 1998

Ohjeet säädösehdotusten yritysvaikutusten arvioinnista, Kauppa- ja teollisuusministeriö, Helsinki 1999

Ohjeet säädösehdotusten ympäristövaikutusten arvioinnista, Ympäristöministeriö, Helsinki 1998

Ohjeet säädösehdotusten aluekehitysvaikutusten arvioinnista, valtioneuvoston periaatepäätös 27.3.2003

Sosiaali- ja terveysministeriön opas sukupuoli-vaikutusten arvioimiseksi lainsäädäntö-hankkeissa (Suvaopas), liite valtavirtaistamisohjeeseen, Sosiaali- ja terveysministeriö 16.4.2003

Rikollisuusvaikutusten huomioon ottaminen säädösvalmistelussa ja muussa julkisessa suunnittelutyössä, Oikeusministeriö, Lausuntoja ja selvityksiä: 2002:9